BİRİNCİ DÜNYA VE KURTULUŞ SAVAŞININ SAYIŞTAY KARARLARINA YANSIYAN YÖNLERİ

Muhsin ALTUN

Sayıştay Denetçisi

DİVAN-I MUHASEBAT MECMUASI

Büyük Millet Meclisi namına varidat ve masarifat-ı devleti murakabe etmek üzere teessüs etmiş bulunan Divan-ı Muhasebat, bütçe ile kabul edilen kadrosuna ve bu suretle Büyük Millet Meclisi'nin izhar buyurduğu arzuya teb'an vilayetlerde de kablessarf murakabeye (harcamadan önce denetim) başlamış ve şimdiden 15 vilayete Murakıplar göndermiştir. Bundan sonra teşkilatın tevsii ve diğer vilayetlere de peyderpey Murakıplar gönderilmesi mukarrer bulunduğundan, tevessü eden (genişleyen) Divan-ı Muhasebat muamelatında ıttırad ve intizamı temin ve tatbikattaki müşkilatı izale etmek üzere Heyet-i Umumiye'ce ittihaz edilen ve edilecek olan kararların bir mecmua halinde neşri düşünülmüş ve 1340 sene-i maliyesi ibtidasından itibaren müttehiz kararlar bu mecmuaya dercedilmiştir. Badema (bundan böyle) her ay nihayetinde o aya ait kararların bir mecmua ile tamimi mukarrerdir. Murakıplar için faideli olacağı me'mul bulunan (umulan) Heyet-i Vekile (Bakanlar Kurulu) kararlarından bazıları ve sair mukarrerat da mecmuanın nihayetine dercedilecektir.

Yukarıdaki paragraf 1340 (1924) yılında yayınlanmaya başlayan Divan-ı Muhasebat Mecmuası'nın birinci sayısının "Mukaddeme"si olup eski harflerle basılmış orijinal metninden aynen aktarılmıştır. Mesleki bir yayın olmanın ötesinde bir kararlar dergisi olmayı amaçlayan mecmua, Divan-ı Muhasebatın taşra teşkilatına (Murakıplıklar) hitap etmekte ve denetimin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlamaya yönelik bulunmaktadır. Derginin her sayısının sonunda o sayıdaki Heyet-i Umumiye (Genel Kurul) kararlarının özetlerine de yer verilmiştir. Derginin ilk sekiz sayısı bir cilt halinde toplanmış olup Sayıştay Kütüphanesinde 2060 demirbaş numarası ile kayıtlıdır.

Cumhuriyetimizin ilk yılına ve o yıldaki bütçe uygulamalarına ilişkin önemli ipuçları içeren Heyet-i Umumiye kararları, büyük bir savaştan galip ama yorgun çıkmış bir ulusun elindeki kıt kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasında Sayıştay'ın üstlendiği rolün önemini de açıkça göstermektedir. Aşağıda bu kararlardan hareketle Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşına ilişkin önemli mali ve sosyal olayların kısa öykülerine yer verilmiştir.

YEDEK PARÇA ALIMI

İstanbul'daki Satın Alma Komisyonu tarafından silahlı kuvvetler bünyesindeki binek otomobilleri için kullanılmak üzere alınan yedek parça gi-

derlerine ilişkin verile emirleri, İstanbul Divanı tarafından vize edilmemişti. Vize edilmeme gerekçesinde ise alınan yedek parçaların hangi makamın otomobiline ait olduğunun açıklanması istenmekteydi. Bunun üzerine Milli Savunma Bakanlığından gönderilen 02.03.1924 tarih ve 616/2913 sayılı yazıda,

Alınan yedek parçaların, mevcut binek ve yük otomobillerinin şimdiki ihtiyaçlarını teminden ziyade **tahsisatın müsaadesi nisbetinde** söz konusu otomobillerin seferberlik ihtiyacı için yedek malzeme tedarik ve depolanmasına yönelik olduğu ve bu kabil otomobillerin malzeme noksanının da bu depolardan **ihtiyacat nisbetinde** temin edilmekte olduğu belirtilerek,

Şu vaziyete nazaran mübayaat-ı umumi ihtiyacı Vekaletçe mürettep bir programa göre yapılmakta olduğundan, bilfarz herhangi bir zamanda yapılan mübayaanın hangi makam otomobiline ait olacağı tayin edilemeyeceği...

Savunuluyor ve bu durumun İstanbul Divanı'na tebliğ edilerek verile emirlerinin vizesinin sağlanması isteniyordu.

Sayıştay Genel Kurulu, Bakanlığın talebini karara bağlamak üzere 03.03.1924 tarihinde toplandı. Bu toplantı aynı zamanda Sayıştay'ın Cumhuriyet dönemindeki ilk toplantısı idi ve yeni bir dönemin başlangıcına işaret olmak üzere, alınan kararların numarası Osmanlı dönemindeki karar sayısını takip etmeyip (1)'den başlatıldı. Sayıştay'ın yukarıda aktarılan konu üzerine aldığı karar şöyledir:

3 Mart 340 Tarih ve 1 Sayılı Heyet-i Umumiye Kararı:

İcab-ı keyfiyet müzakere edildikte: Mübayaa edilen malzemenin mürsel (gönderilen) listede muharrer (yazılı) makamata mahsus olduğunun tayinine lüzum olmadığı ve esasen buna imkan-ı maddi dahi bulunmadığı cihetle bu yolda musaddak (onaylanmış) olan evrak-ı tahakkukiyeye ait ita emirlerinin kabul ve tasdiki hususunun İstanbul Divanı'na tebliği Heyetçe müttefikan takarrür etmiştir.

TEKALİF-İ MİLLİYE EMİRLERİ

Türk ordusunun 1921 yılı Temmuz ayında **Kütahya- Eskişehir Muharebeleri** sonucu geniş bir arazi parçasını düşmana terkederek Sakarya'nın doğusuna çekilmesi, TBMM'de uzun süren tartışma ve polemiklere yol açtı. Yunanlıların büyük bir taarruz hazırlığına giriştiği duyumlarının alınması üzerine 05.08.1921 tarih ve 144 sayılı Kanunla[1] **Mustafa Kemal Paşa** Baş-

----

(1) "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Mustafa Kemal Paşa Hazretlerine Başkomutanlık Verilmesine Dair Kanun"

komutan seçilerek kendisine kanun gücünde emirler çıkarma yetkisi verildi. Mustafa Kemal bu yetkisine dayanarak 7 ve 8 Ağustos tarihlerinde **Tekalif-i Milliye Emirleri**'ni yayınladı. Buna göre her ilçede Kaymakamın başkanlığında bir Tekalif-i Milliye Komisyonu kurulacak, Tekalif-i Milliye Emirlerinde sayılan malları toplayarak kendisine bildirilen cepheye gönderecekti.

On emirden oluşan Tekalif-i Milliye Emirleri, Kurtuluş Savaşının nasıl kazanıldığını gösteren önemli bir belge oluşturmaktadır. Bunlarda Üç Numaralı Emir şöyledir:

Tüccar ve halk elinde bulunan çamaşırlık bez, amerikan, patiska, pamuk, yıkanmış ve yıkanmamış yün ve tiftik, erkek elbisesi yapımına yarayan her türlü kışlık ve yazlık kumaş, kösele, taban astarlığı, sarı ve siyah meşin, sahtiyan, mamul veya yarı mamul çarık, fotin, demir kundura çivisi, tel çivi, kundura ve saraç ipliği, nal, nal yapımında kullanılan demir, mıh, yem torbası, yular, belleme, kolan, kaşağı, gebre, semer ve urganların yüzde kırkı Tekalif-i Milliye Komisyonlarına teslim edilecektir...

Emirde, teslim edilen malların bedellerinin **seferberlik sona erince** ödeneceği belirtiliyordu. TBMM bu taahhüdüne uyarak 12.04.1923 tarihli Mahsub-u Umumi Kanunu ile bu borçların ödenmesine ilişkin usul ve esasları belirledi. Ancak belge alma/verme ve saklama geleneğinin zayıflığının yarattığı güvensizlik ortamında, kanunu istismara yeltenenler yanında mağdur olanlar da bulunmaktaydı. Aşağıda bu olaylardan Sayıştay denetimine yansıyan bazılarına yer verilmiştir.

1- Ege bölgesindeki Yunan işgaline karşı önemli başarılar sağlayan **Ödemişli İsmail Efe**, düzenli ordunun kurulması üzerine Ankara Hükümetine bağlanmış ve 33. Süvari Alayı fahri kumandanı olarak atanmıştı. Bu görevi sırasında savaşta kullanılmak üzere Ankara Hükümeti tarafından kendisinden 1921 yılında at satın alınmış ancak bedeli ödenmemişti. Nihayet 1924 yılında Ödemiş Malmüdürlüğü tarafından geçen yıllar borçları tertibinden 1670 Lira hayvan bedeli tahakkuk ettirilerek vize için **İzmir Murakıplığına** gönderildi. Murakıplık söz konusu verile emrini vize etmedi. Vize edilmeme gerekçeleri şöyleydi:

İsmail Efeden alınan hayvanların Vesait-i Nakliye Kanununa göre mi yoksa vaz'ı yed (el koyma) suretiyle mi alındığı açıklanmalı; eğer bu usullerden birisi ile alınmışsa Efede bulunması gereken mazbatalar verile emrine eklenmeliydi.

Sorgu üzerine Ödemiş Malmüdürlüğü, Askerlik Şubesi Başkanlığından aldığı, Müdafaa-i Milliye Vekaletinin 10.03.339 (1923) tarih ve 1086/60 sayılı emir telgrafı üzerine düzenlenen 21.03.339 tarih ve 1 numaralı deyn (borç) ilmühaberi gereğince gönderilen havaleye dayanılarak ödemenin yapıldığını bildirdi. Savunmaya göre söz konusu telgraf, Şube Başkanlığı tarafından Vekalete gönderildiğinden, Malmüdürlüğünde başkaca malumat bulunmuyordu.

Murakıplığın Sayıştay'a gönderdiği 15 Teşrinievvel 340 tarih ve 45 sayılı müzekkereden anlaşıldığına göre, Milli Mücadele sırasında gerek **Tekalif-i Milliye** gerek el koyma suretiyle alınan eşya, erzak ve vesaiti nakliye bedellerinin ödenmesi ve mahsubuna ilişkin olarak çıkarılan 12.04.340 tarihli kanun ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan talimatnamelerde, söz konusu borçların tediye ve mahsubu için varlığı gerekli görülen mazbataların, paranın ödenmesi sırasında Malsandığınca istenmesi gerekmekteydi. Bu mazbataların ibraz edilmemesi, düçar-ı ziya olması (kaybolması) yada zaten alınamamış olması halinde, söz konusu borcun kanun ve talimatlara uygun olarak ödenmesi, kanuna aykırı sarfiyatta bulunulması anlamına gelecekti.

Sayıştay Genel Kurulu da **21 Teşrinievvel 340 tarih ve 421 sayılı** kararında, Murakıplığı haklı bularak verile emrini vize etmemiştir:

Bu babda dermeyan olunan esbab-ı ret muvafık bulunmuş olmakla...

2- Ankara Hükümetinden alacaklı olduğunu zanneden efelerden biri de **Bulgurcu Mehmet Efe** idi. Balıkesir yöresinde topladığı birliklerle Yunan ordusuna karşı mücadele eden Bulgurcu Mehmet Efe, bu mücadelesini finanse etmek üzere halktan topladığı yada el koyduğu eşya ve levazım bedelini -sanki kendi masrafı imiş gibi- istiyordu. Ancak **Karesi Murakıplığı** evrak-ı müsbitesi olmadığından dolayı verile emrini vize etmedi.

Verile emrine ekli yazışmaların incelenmesinden olayın mahiyeti daha iyi anlaşılıyordu: Saymanlığın Maliye ve Müdafaa-i Milliye Vekaletleri ile olan yazışmalarına göre Bulgurcu Mehmet Efe, halktan para, eşya ve malzeme toplamış; ancak bunları usulüne uygun olarak defterlere kaydetmemişti. Bulgurcu Mehmet Efenin faaliyetleri suç olmakla birlikte 19 Teşrinisani 339 (1923) tarihli **Müdafaa-i Memleket Uğrunda İka Edilmiş Olan Ef'al ve Harekatın Cürüm Addolunamayacağı Hakkında Kanun** kapsamında değerlendirilmekteydi. Aynı kanunun 3. maddesinde ise ancak vesika mukabilinde alınmış olan mal ve eşyanın Tekalif-i Milliye hükümlerine tabi olacağı hükmü getirilmişti.

Sayıştay Genel Kurulu, Bulgurcu Mehmet Efenin halktan topladığı eşya ve malzemenin bedelini bir de Devletten istemesini kabul etmedi:

Zaten Bulgurcu Mehmet Efenin başkalarından alarak milli müfrezesi için sarfettiği nukut ve eşyayı borçlanmasına sebep görülemeyip, sahiplerinin müracaatı ve hükümetten talepte bulunmaları ve belgesini ibraz veya kayıtlarla ispat eyledikleri takdirde bedelini almaları lazım geleceğinden, Mehmet Efenin talebinin kabulüne imkan olamadığı ve keyfiyetin cevaben Balıkesir Murakıplığına bildirilmesi...

Benzer olaylar sık sık yaşanıyordu. Nitekim daha önce **Konya Murakıbı Cevdet Bey**in aynı mahiyetteki 03.08.340 tarihli müzekkeresi üzerine Sayıştay Genel Kurulu Tekalif-i Milliye borçlarının doğuşuna ve mahiyetine ilişkin olarak bazı açıklamaların bütün Murakıplıklara duyurulmasına

karar verdi. **05.08.340 tarih ve 136 sayılı** kararda Tekalif-i Milliye, belgelenme şekline göre ikiye ayrılmıştı:

1- Alelusul Tekalif-i Milliye veya Tedarik-i Vesait-i Nakliye Komisyonları tarafından verilen mazbatalar.

2- Harbin gösterdiği lüzum ve zarurete binaen kıtalar tarafından doğrudan doğruya el konulmuş olmasına mukabil kıta kumandanlarınca sahiplerine verilen ilmühaber veya o mahiyetteki mazbatalar.

Bunlardan birinci kısımda yer alan mazbatalar müstakil bir evrak-ı müsbite olmaları hasebiyle verile emirlerine bağlanmaları yeterli olup ayrıca tasdik edilmelerine gerek yoktur. İkinci kısımda yer alan mazbata ve ilmühaberler ise kendi arasında iki kısımdır:

a- Kuvayı Muntazama (düzenli ordular) komutanları tarafından verilenler.

b- Kuvayı Milliye ve Kuvayı Seyyare(2) kıta komutanları tarafından verilenler.

Birinci kısma giren mazbataları veren kıtalar eğer lağvedilmişse hesabını devrettiği Tetkik-i Hesabat Komisyonunca söz konusu mazbataların tasdiki zorunludur. Eğer kıtalar halen mevcut ve faal durumda ise mazbatalar bu kıtaların erkan-ı harbiyelerince (kurmay başkanlıkları tarafından) onaylanacaktır.

Kuvayı Milliye tarafından verilen mazbata ve ilmühaberler ise bunları veren Kuvayı Milliye komutanlarının sivil veya asker olmalarına göre iki kısımdır:

a- Asker olduğu takdirde müfrezesinin hesabını devrettiği Tetkik-i Hesap Komisyonları tarafından valilik makamına,

b- Sivil olduğu takdirde el koyma işleminden bilgisi olan **Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri** ile belediye tarafından valilik makamına,

gönderilmesi gereken defterlerdeki kayıtlarla mukayeseli olarak Valinin başkanlığında bir heyet tarafından onaylanması gerekmektedir.

Genel Kurul Tekalif-i Milliye borçlarına esas belgeleri ve yetki düzeylerini bu şekilde sınıflandırdıktan sonra vize sırasında Murakıpların dikkat etmesi gereken konuyu vurgulamaktadır:

Yukarıdaki ihtimallerin tamamında da Murakıplara tevdi olunacak verile emirlerine mazbata veya ilmühaberlerin komisyon tarafından onaylı

----

(2) Çerkez Ethem ve kardeşlerine bağlı kuvvetler..

olarak bağlanması gerekmekte olup komisyonların asıl mazbata veya ilmühaberi muhafaza ederek bunların tarih ve numaralarından bahsetmek suretiyle ayrıca bir vesika verme yetkileri olmadığından, böyle bir şey geldiği takdirde kabul edilmeyerek asıllarının celbi icabedeceği ve keyfiyetin bilumum Murakıplara tamimi...

Bu borçların bütçenin hangi tertibinden ödeneceği ise Genel Kurulun **05.08.340 tarih ve 137 sayılı kararı** ile Murakıplara duyurulmuştur:

Duyunu Umumiye bütçesindeki özel fasıl, Tekalif-i Milliye borçlarının ödenmesine münhasır olduğundan, İstiklal Harbi esnasındaki Tekalif-i Milliye suretiyle doğrudan doğruya Komisyonca[3] *alındığı, Komisyonun alelusul verdiği mazbata ile veyahut askeri kıtalar veya Kuvayı Milliye tarafından yine Tekalif-i Milliye suretinde alınmış olduğu tevsik ve ispat edilen eşya ve levazım ve vesaiti nakliye bedelleri, özel fasıldan ödenecek; bundan başka giderlerin ise Müdafaa-i Milliye bütçesinin geçen yılar borçları tertibinden ödenmesi gerekeceğinden bu cihetin nazarı dikkate alınması hususunun Murakıplara tamimi...*

TEKALİF-İ HARBİYE KANUNU

Tekalif-i Milliye Emirleri ilk defa uygulanan bir yöntem olmayıp Birinci Dünya Savaşı sırasında da Tekalif-i Harbiye adı altında halkın elindeki mal ve eşyalara -bedeli seferberlik sona erince ödenmek üzere- ordu tarafından el konulmuştu. Birinci Dünya Savaşı sırasındaki Tekalif-i Harbiye uygulamasından Cumhuriyet dönemine devredilen sorunlardan biri, bu kanuna dayanılarak el konulan mallardan doğan devlet borcunun zaman aşımına tabi olup olmadığı idi. Bu konudaki tereddütler iki ayrı kanuni düzenlemenin varlığından kaynaklanıyordu.

1913 Tarihli **Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu**'nun 5. ve 36. maddelerinde 5 sene zarfında ashabı (sahipleri tarafından bilistida (dilekçe ile) talep olunmayan kaffe-i duyunun (bütün borçların) müruru zamana uğrayacağı öngörülmekteydi.[4] Yukarıda sözünü ettiğimiz Mahsub-u Umumi Kanununun 1. maddesinde ise 324 (1908) yılı Temmuz başlangıcından 339 (1923) yılı sonuna kadarki borçların, hazine alacakları ile mahsup yada tediyesi kabul edilmişti. Acaba Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunundaki zaman aşımına ilişkin hüküm Tekalif-i Harbiye borçları için de geçerli miydi?..

----

(3) 1 Numaralı Tekalif-i Milliye Emri ile ilçelerde kurulan Tekalif-i Milliye Komisyonları.

(4) Benzer hüküm bugünkü 1050 sayılı Kanunun 93. maddesinde de mevcuttur:

Taalluk ettiği sene-i maliyenin hitamı tarihinden itibaren beş sene zarfında ashabı tarafından meşru bir mazerete müstenit olmaksızın tahriren talep ve takip olunmamaktan veya evrakı ibraz edilmemekten dolayı tediye olunamayan duyun müruru zamana uğrayarak Devlet menfaatine sakıt olur.

Afyonda yaşayan **Nerdübancızade Hasip Efendi**'nin 332 (1916) yılında Tekalif-i Harbiye Komisyonuna teslim ettiği iaşe malzemelerinin bedelinin ödenmesine ilişkin verile emri vize için gönderilince, **Karahisar Murakıplığı** verile emrini vize etmeyerek bu konudaki tereddüdünü 30 Kanunuevvel 340 tarihli müzekkere ile Sayıştay'a iletir. Çünkü borcun doğduğu yıldan bu yana 8 yıl geçmiştir.

Sayıştay Genel Kurulu **02.02.341 tarih ve 627 sayılı** kararında, bu tereddüdü Birinci Dünya Savaşı sırasında çıkarılan **Tekalif-i Harbiye Kanunu**'na dayanarak gidermiştir. Bu kanunun 4. maddesinde Tekalif-i Harbiye borçlarının,

Seferberliğin hitamını takip eden sene bütçesine vaz'olunacak (konulacak) tahsisattan tesviye olunacağı (ödeneceği)...

Belirtilmekteydi. Genel Kurul, bu hükümden hareketle söz konusu borçlarda 5 yıllık zaman aşımı süresinin, bu borçların ödenmesi için bütçeye ödenek konulduğu yıldan başlayacağı görüşüne varmıştır:

Mütareke(5) *akdiyle 335 (1919) senesinde seferberliğin ilga edilmesi hasebiyle tahsisat-ı mezkurenin (söz konusu ödeneğin) 336 senesi bütçesine ithali muktazi iken sene-i mezkurede Hükümet-i Milliye'ce seferberlik iadeten idame edilerek 339 (1923) senesi Teşrinievveline kadar devam edip...*

Tekalif-i Harbiye Kanununda öngörüldüğü şekilde seferberliğin sona ermesini takibeden 340 (1924) yılı bütçesine söz konusu borçlar için ödenek konulmuştu. Genel Kurul bu durum karşısında Nerdübancızade Hasip Efendi'nin 332 (1916) yılından kalan alacağı için "müruruzaman varit olamayacağına" karar vererek ve bu kararı bütün Murakıplıklara ve Maliye Vekaleti'ne tebliğ etti.

HALKA DAĞITILAN SİLAHLAR

Milli Mücadelenin tek yöntemi kuşkusuz Tekalif-i Milliye Emirleri değildi. Ankara Hükümeti bazı bölgelerde halkı silahlandırmış, bu amaçla çeşitli yöntemlerle silah temini yoluna gidilmişti.

Eskişehirli Vehbi Efendi silah ticaretiyle uğraşmaktaydı. Gemlik ve çevresinin Yunan ordusu tarafından işgali üzerine **Yalova Müdafaa-i Hukuk Heyeti**, Vehbi Efendi ile temasa geçerek bedeli bilahare ödenmek şartıyla Armutlu ahalisine dağıtılmak üzere 550 Lira değerinde 22 adet tüfek satın aldı. Ancak halka dağıtılan bu tüfekler Gemlik ve çevresinin kurtarılması sırasında Ankara Hükümeti tarafından toplatılarak ordu malı haline getirilmişti. Seferberlik bittikten sonra Vehbi Efendi tüfeklerin değeri olan 550

---

(5) Mondros Mütarekesi (30.10.1918)

Lirayı almak için başvurursa da **Murakıp Muavini Ali Rıza Bey,** Hükümet tarafından müsadere edilmiş silahlar için ödeme yapılamayacağı gerekçesiyle 550 Lirayı içeren verile emrini vize etmez. Ali Rıza Beyin müzekkeresini karara bağlayan Sayıştay Genel Kurulu, **10.08.340 tarih ve 175 sayılı** kararında o dönemi ve Vehbi Efendinin durumunu şöyle yorumlamaktadır:

O tarihlerde Hükümet çeşitli vasıtalarla silah ve cephane tedarikiyle ahaliye tevzi etmekte ve Vehbi Efendinin söz konusu tüfekleri Müdafaa-i Hukuk Cemiyetinin tensibi ve delaletiyle celp ve tevzi eylediği de sabit olduğuna göre Hükümete karşı müteahhit ve bayi mahiyetini iktisap eylediğinden ve bilahare tüfeklerin Hükümetçe müsaderesi, şu vaziyeti ihlal edemeyeceğinden tüfekler bedelinin adıgeçene itası icabedeceğine ve binaenaleyh olbabdaki ita emrinin vize edilmesine...

ESİR DÜŞEN MEMUR VE SUBAYLARIN DURUMU

1- Eskişehir Eytam Müdürü[6] Hacı Nuri Efendi, Eskişehir'in işgali sırasında Yunan ordusuna esir düştü. 12 Teşrinievvel 338 (1922) tarihinden 7 Nisan 339 (1923) tarihine kadar esarette kalan Hacı Nuri Efendi, esaretten dönüşünde bu tarihler arasındaki alacağı olan tam maaş ve onun yarısı tahsisat-ı fevkaladesi (olağanüstü ödenek) için Eskişehir Defterdarlığına başvurarak alacağını geçen yıllar borçları tertibinden tahakkuk ettirdi. Ancak Eskişehir Murakıplığı söz konusu verile emrini vize etmedi. Çünkü Hacı Nuri Efendinin esir düştüğü tarihte zaten onun yerine asaleten Şevket Efendi tayin edilmiş ve tam maaş ve tahsisat-ı fevkaladesi ödenmişti. Üstelik Hacı Nuri Efendi görevi başından ayrılarak ve meşru bir mazereti olmadığı halde dahile çekilmeyerek düşman eline esir düşmüştü. Böyle bir memura maaş verilemezdi. Kaldı ki Hacı Nuri Efendiye maaş ödense bile esaret müddetince Eytam Müdürlüğünü yürüten Şevket Efendiye de maaş verildiğinden, bir memuriyet için iki kişiye maaş ödenmesi söz konusu olamazdı.

Eskişehir Murakıplığının 29.09.340 tarih ve 78 sayılı müzekkeresi üzerine Sayıştay Genel Kurulu, **1 Teşrinievvel 340 tarih ve 366 sayılı** kararında sorunu şu şekilde çözdü:

12 Teşrinievvel 338 tarihinde esir olmuş ve aynı tarihte yerine diğer biri de tayin edilmiş olan Hacı Nuri Efendi, infisal-i tabiye uğramış[7] demek olduğundan başkaca mani-i kanuni bulunmadığı takdirde esaret müddeti zarfında ancak mazuliyet maaşına kesbi istihkak edebileceğinin cevaben adıgeçen Murakıplığa bildirilmesi...

---

(6) Günümüzdeki Çocuk Esirgeme Kurumu Müdürlüğüne tekabül etmektedir.

(7) Tabi karşılanması gereken bir şekilde görevinden ayrılmış.

2- Bilecik Posta ve Telgraf Müdürü Süleyman Sırrı Bey ise Yunan ordusunun ileri harekatı karşısında önce Eskişehir'e, oradan da ailesiyle beraber Ankara'ya hicret etmek zorunda kalmıştı. Ankara'da kendisi ve aile fertleri için harcırahını tahakkuk ettirdiyse de **Murakıp İsmail Hakkı Bey** verile emrini vize etmedi. İsmail Hakkı Beye göre Süleyman Sırrı Beyin kendisine yalnız yolculuk giderleri ödenebilir; yevmiye verilemezdi. 27 Teşrinievvel 336 (1920) tarih ve 44 sayılı Kanunun(8) 1. maddesi gereğince düşman istilasına maruz kalmakla terk-i mevkie mecbur olan memurlar, en yakın Liva merkezine veya resmen merkez ittihaz olunan mahalle gitmek şartıyla memuriyet mahalleri ile iltica ettikleri merkez arasındaki mesafe için Harcırah Kararnamesine(9) uygun olarak **masarif-i seferiye** (yolculuk masrafı) almaları öngörüldüğünden, ayrıca yevmiye ödenemezdi.

Süleyman Sırrı Bey, Ankara'da olduğundan İsmail Hakkı Beyle bizzat görüştü:

-Efendim 44 sayılı Kanunun 1. maddesinin son fıkrasında, bu suretle terki mevkie mecbur olan memurlara, ailelerini de beraber naklettikleri takdirde başkaca aile harcırahı ödeneceği yazılı bulunmasına nazaran memurun kendisine de Kararname ile tayin olunan harcırahın ödenmesi lazım gelir.

-Hayır. Ödenemez. Çünkü 44 sayılı Kanunda istilaya maruz kalan memurların Harcırah Kararnamesine uygun olarak yolculuk masrafı alacakları açıkça zikredilmekte olup, buradaki **aile harcırahı** tabirinden maksat, yine yolculuk masrafıdır.

İsmail Hakkı Beyin 11 Kanunuevvel 340 tarihli müzekkeresi üzerine alınan **15 Kanunuevvel 340 tarih ve 524 sayılı** Genel Kurul kararında aile harcırahı ve yolculuk masrafı tabirleri şu şekilde yorumlanıyordu:

Düşman istilasından dolayı memuriyet mahallini terkeden memurlara Harcırah Kararnamesine uygun olarak yolculuk masrafı ve -ailelerini de naklettikleri takdirde- aile harcırahı verilmesi öngörülmüştür. Harcırah Kararnamesinde ise harcırah, yol masrafı ve yevmiyeden oluşmaktadır. 44 sayılı Kanunda masarif-i seferiye denilmiş olmasından hareketle yalnız yol masrafı ödenmesi gerektiği anlaşılabilir ise de ailesi için harcırah verileceği yazılı olduğuna nazaran bir memurun kendisine yalnız yol masrafı verilerek ailesine yol masrafı ve yevmiye toplamından ibaret bulunan harcırahın itasıyla memurun, ailesine bahşolunan bir haktan kendisinin mahrum edilmesi akıldan uzak telakki olunmuş ve Kanunun son fıkrasındaki masarif-i seferiye tabirinin harcırah karşılığı olarak zikredilmiş olması daha evla görülmüştür.

----

(8) İşgal Dolayısıyla Terk-i Mevkie Mecbur Olan Memurin ve Ailelerine Harcırah İtası Hakkında Kanun. 6245 sayılı Harcırah Kanununun 62. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

(9) 15.05.1335 (1919) tarih ve 155 sayılı Mülkiye Harcırah Kararnamesi. 6245 sayılı Harcırah Kanununun 62. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

3- Mülazım-ı Evvel (asteğmen) Bekir Efendi, Kurtuluş Savaşı sırasında Yunan ordusuna esir düşmüş, ancak bir daha kendisinden haber alınamamıştı. Bu durumdaki memur ve askerlerin ailelerine, esaretten dönünceye kadar **sipariş maaşı** adı altında bir maaş bağlanmaktaydı. Bekir Efendinin Samsun'da yaşayan kız kardeşi Emine Hanım da kendisine sipariş maaşı sağlanması için başvurdu. Ancak Emine Hanımın Temmuz 340- Teşrinievvel 340 arasındaki maaşı **Samsun Murakıplığı** tarafından vize edilmedi.

Murakıplığın 13 Kanunuevvel 340 tarihli müzekkeresinde tereddüt sebebi şöyle açıklanıyordu:

Esaret ve sipariş maaşı hakkındaki talimatnamenin 3. ve 4. maddeleri hükmüne göre Kurtuluş Savaşı sırasında kaybolanların esaretleri tahakkuk etsin veya etmesin bunların ailelerine esaret ve sipariş maaşı verileceği anlaşılmakta olduğu gibi Maliye Vekalet-i Celilesinin 15 Teşrinisani 340 tarihli genel yazısında da Rusya'da esir olanlardan yalnız hayatta oldukları resmen malum olan asker ailelerine maaş bağlanması öngörüldüğü halde, Milli Mücadelede esir olanlar hakkında ise berhayat (hayatta olmak) kaydının konulmaması hasebiyle, hayatta olup olmadığı belli olmayan askerlerin ailelerine maaş bağlanıp bağlanamayacağı konusunda tereddüt doğmuştur.

Sayıştay Genel Kurulu **30 Kanunuevvel 340 tarih ve 560 sayılı** kararında,

Bu kabil esir maaşlarına ait ita emirlerinin vizesinde tereddüde mahal olamayacağı...

Sonucuna varmakla birlikte ikinci bir karar daha aldı:

Ancak Yunanistan'la sulh akdedilmiş ve esir değişimi muamelesi de bitmiş olduğuna göre bu suretle İstiklal Harbinde kaybolan asker ailelerine ne zamana kadar maaş verileceğinin Müdafaa-i Milliye Vekaleti'nden sorulması...

4- Basra Vilayeti Polis Müdür Vekili Mehmet Zeki Efendi, daha sonra "Mısırlı Mehmet Zeki" olarak anılmasını sağlayacak uzun süren bir macerayı Sayıştay vizesine takılarak tamamlamıştır. Basra'da görevli iken Birinci Dünya Savaşının çıkması üzerine İstanbul'a çağrılan Mehmet Zeki burada fahri yüzbaşı rütbe ve maaşı verilerek gizli bir görev için Temmuz 331 (1915) tarihinde Trablusgarp'taki **Afrika Grupları** emrine verilir. Oradan da başka bir görev için Teşrinievvel 331 tarihinde Mısır'a gönderilen Mehmet Zeki burada İngilizler tarafından tutuklanır.

10 Yıla yakın bir süre Mısır'da kalan Mehmet Zeki 1925'te Türkiye'ye döner ve esaret maaşı tahakkuk ettirir. Ancak Murakıp Refik Besim Bey(10) esaret maaşına ilişkin verile emrini vize etmez. Muhasebe Müdürlüğü ile Refik Besim Bey arasında geçen sorgu-savunma süreci şöyledir:

----

(10) Refik Besim BAKUY; daha sonra Sayıştay üyesi olmuştur. Mali Murakabe isimli bir kitabı vardır.

Refik Besim:

-Mehmet Zeki İngilizler tarafından tahliye edildikten sonra İstanbul'a dönmeyip Mısır'da kaldığından bu süre boyunca açıkta kalmıştır. Halbuki **Milis Zabitanı** ancak fiilen görevli oldukları zaman maaş alabilirler.

Muhasebe Müdürlüğü:

-Hayır. Milis Zabitanın açıkta kalması gibi bir durum söz konusu değildir. Görevli bulundukları sırada aldıkları maaşı izinli oldukları süre içinde dahi alabilirler. Esir zabitan hakkındaki 2.8.335 (1920) tarihli Kararname, vatan hizmetini ifa ederken esir düşen bütün zabitanı kapsamaktadır.

Refik Besim:

-Peki esaret müddetini nasıl tayin edeceğiz?

Muhasebe Müdürlüğü:

-Esaret müddeti, esir düştüğü tarihten Türkiye hududuna vasıl olduğu tarihe kadar olan zamandan ibarettir.

Refik Besim:

-Adıgeçenin esaret maaşı hangi kanuna göre tahakkuk ettirildi?

Muhasebe Müdürlüğü:

-Müstahfaz Talimatnamesinin 2. ve 10. maddelerine uygun olarak tahakkuk ettirilmiştir.

Refik Besim:

-Mümkün değil; bu Talimatname İkinci Redif Müfettişliği dahilinde uygulanmak üzere çıkarılmıştır. Halbuki söz konusu müfettişlik mıntıkası **Balkan Harbinde** elimizden çıktığından, mülga olduğu açıktır. Belki Basra Polis Müdür Vekilliği ve gizli görevle bulunduğu Mısır'da tutuklanmasına kadar geçen süre için bir ücrete müstahak sayılabilir.

Muhasebe Müdürlüğü:

-Bu görevin ne kadar sürdüğünün belgelenmesi mümkün değildir.

Sayıştay Genel Kurulunun bu sorgu - savunma sürecinin sonunda Refik Besim Beyin yazdığı 4 Kanunusani 341 tarihli müzekkere üzerine verdiği **10 Kanunusani 341 tarih ve 588 sayılı** kararında şöyle denilmektedir:

Adıgeçenin vaziyetinin geçici bir memuriyet sayılarak ücret ödenebilmesi için memuriyet süresinin tayinine imkan olmadığı gibi dairesince de böyle bir teklif serdedilmemiş olduğundan, bu cihetin mevzubahs edilmesine mahal görülmeyip esaret maaşı verilmesine kanuni imkan olmadığından, bu babdaki ita emirlerinin reddine...

5- Esaret maaşı alıp alamayacağı tereddüt konusu olanlardan biri de İbrahim Hakkı Efendidir. Tokat Vilayeti Birinci Lisesi ibtidai kısmında beşinci sınıf amiri olan İbrahim Hakkı Efendi, Birinci Dünya Savaşının başlaması üzerine Mülazım-ı Evvel (asteğmen) olarak askere alınır ve esir düşer. Esaretten dönüşünde, esareti sırasında işleyen 336 (1920) yılı maaşını almak için başvurur. Müdafaa-i Milliye Vekaletinin havalesi üzerine Maliye Vekaletinin 12 Teşrinisani 339 (1923) tarih ve 255/81 sayılı yazısına istinaden düzenlenen verile emri, **Tokat Murakıbı Cemil Bey** tarafından vize edilmez. Cemil Beye göre İbrahim Hakkı Efendinin alacağı Mahsub-u Umumi Kanununun kapsamı dışında kalıyordu. Çünkü bu kanun 1334 (1918) yılı Temmuz başlangıcından 339 (1923) yılı sonuna kadar **Ankara Hükümeti** bütçeleri dahilinde tahakkuk eden borçlar ile bu süre içinde doğan kişi borçları ve avansları kapsamamaktaydı. Halbuki İbrahim Hakkı Efendinin 336 senesinden alacağı olan tutar, yukarıdaki tarihler arasında tahakkuk etmediğinden Hükümet-i Milliye bütçesi dahilinde tahakkuk etmiş sayılamazdı. Kaldı ki **Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu** gereğince böyle bir alacak, ilgili olduğu yıl içerisinde ifa edilen iş ve hizmetlerden doğmuş olmalıydı. İbrahim Hakkı Efendinin esir olduğu sırada hizmet etmesi yada hizmete müheyya durumda bulunması söz konusu olamazdı.

Diğer taraftan Maliye Vekaletinin söz konusu yazısı, Mahsub-u Umumi Kanunu çıkmadan önce yazılmış olup esaretten dönüşlerinde İstiklal Harbine iştirak edenlerin esaret sırasındaki alacakları ile **İstanbul'un İdare-i Milliye'ye İltihakı** üzerine Anadolu'ya gelen veyahut kadro dahiline alınmış bulunanların İdare-i Sabıka'dan (Osmanlı Hükümeti) olan alacaklarının, bilahare alınacak karara göre ödeneceğini belirtmektedir. Bu yazıdan sonra çıkarılan Mahsub-u Umumi Kanununda ise bu yönde bir kayıt yer almadığından, verile emirleri vize edilmemişti.

Sayıştay Genel Kurulu **19.08.340 tarih ve 239 sayılı** kararında, İbrahim Hakkı Efendinin alacağı konusunda karar verebilmek için önce,

"*Söz konusu alacağın Osmanlı İmparatorluğu ile Hükümet-i Milliye'den hangisine ait olduğunun tayini*" üzerinde durmuştur. Bunu tespit etmek içinse kişinin İstanbul Hükümetine mi yoksa Kuvayı Milliye'ye mi taraftar olduğunun araştırılması gerekmektedir. İbrahim Hakkı Efendinin 336 (1920) yılında esarette bulunmasının, **Kuvayı Milliye**'ye katılmasına mani bir mücbir sebep olduğu kuşkusuzdur. Eğer bu kimse esaretten dönüşünde - söz konusu mücbir sebep kalktığından- memlekete varışını müteakip Kuvayı Milliye'ye katılmışsa, Hükümet-i Milliye'nin memuru telakki olunacak ve doğal olarak maaş alacağı da Hükümet-i Milliye'ye terettüp edecektir.

Eğer esaretten dönüşünde **İstanbul Hükümeti** tarafını seçerek Kuvayı Milliye'ye katılmamışsa, maaşına ait meblağ da Hükümet-i Sakıta (Osmanlı Hükümeti) borçları kapsamına gireceğinden Mahsub-u Umumi Kanununa tabi olacaktır.

Genel Kurul, bu açıklamanın aynı zamanda bütün Murakıplara duyurulmasına karar vermiştir.

HİLAFET ORDUSU'NA KATILAN SUBAYIN MAAŞI

Anadolu'daki Kuvayı Milliye hareketini bastırmak üzere İstanbul Hükümeti tarafından 18 Nisan 1920 tarihli Kararname ile İzmit yöresinde **Kuvayı İnzibatiye**(11) adıyla bir ordu teşkil edilmeye başlanmıştı. Piyade Mülazım-ı Sanisi (Üsteğmen) Selanikli Celaleddin Efendi de bu orduda görev almak için başvuranlar arasında idi. Kendisi Bursa'daki 12. Fırka bünyesindeki 35. Alayın 2. Taburunun 6. Bölüğünde görevli olan Celaleddin Efendinin bu müracaatını haber alan Bursa'daki **Heyet-i Mahsusa**(12) bu kişinin "bir daha hizmet-i devlette istihdam edilmemek üzere nisbet-i askeriyesinin kat'ına (kesilmesine)" karar verir.

Celaleddin Efendi Kuvayı İnzibatiye'nin aldığı mağlubiyetlerle dağılması üzerine 11 Teşrinievvel 337 (1921) tarihinde Anadolu'ya geçerek Kurtuluş Savaşı'nda görev alır. Savaşın sonunda Heyet-i Mahsusa kararı ile Kurtuluş Savaşında görevlendirildiği tarih arasında geçen süre için açık maaşı almak üzere başvurursa da **İstanbul Murakıplığı** düzenlenen verile emrini vize etmez. Çünkü Celaleddin Efendinin ordudan ihracına ilişkin Heyet-i Mahsusa kararı 5.4.340 tarihinde Vekaletçe onaylanmış bulunmaktadır. Celaleddin Efendi bunun üzerine Vekalete başvurarak durumunun düzeltilmesini ister.

Müdafaa-i Milliye Vekaleti ise Sayıştay'a gönderdiği 31 Kanunusani 341 tarih ve 787 sayılı yazısında "bilahare yapılan tetkikat neticesinde adıgeçenin tecziyesi icap etmediği cihetle yeniden tavzifi 23 Teşrinisani 340 tarihinde onaylanarak vazifeye tayin kılınmış olup adıgeçenin nisbet-i askeriyesinin kesilmesinde kusuru olmadığından nisbet-i askeriyesinin kesilmesi tarihinden tavzifine kadar olan müddetin gayrı müstahdem addolunarak açık maaşı verilmesi..." gerektiği belirtilmişti.

Bu yazı üzerine alınan **26 Kanunusani 341 tarih ve 616 sayılı** Genel Kurul Kararında Celaleddin Efendinin yalnız Vekaletin iki kararı arasında geçen süre için açık maaşı verilmesi kabul edilmiştir:

Adıgeçenin nisbet-i askeriyesinin kesilmesi hakkındaki hükmün kaldırılmasına göre her iki karar arasındaki müddet zarfında vaziyeti, nisbet-i

----

(11) Halk arasında Hilafet Ordusu olarak adlandırılmıştır.

(12) 27 Kanunuevvel 340 tarih ve 552 sayılı Genel Kurul kararında, bu heyetin kanun-u mahsusasına müsteniden teşekkül etmiş olduğu belirtilmektedir. Yine aynı karardan bu heyetin mahrem bir mesele hakkında ifadelerine başvurmak üzere Donanma Kumandanı Haydar ve Korvet Kaptanı Muhyiddin Beyleri Bursa'ya çağırdığını öğreniyoruz.

askeriyesi baki olduğu halde bir vazifede istihdam edilmemiş olmasından ibaret bulunmuş ve şu halde de söz konusu müddet için zabitan gibi maaş alması gerektiğinden, olveçhile İstanbul Murakıplığına Tebligat icrası ve adıgeçen Vekalete malumat itası...

İSTANBUL'DAN CEPHANE SEVKEDEN SUBAYIN DURUMU

Mülazım (Teğmen) Kemal Efendi, İstanbul'da İtfaiye Taburunda görevli olduğu sırada aynı zamanda "Ordu-yu Milli kadrosuna dahil Anadolu zabiti" olarak İstanbul'dan Anadolu'ya cephane sevk edilmesi ile görevliydi. Kemal Efendi, 12.03.338 (1922) tarihinde Anadolu'ya geçerek Milli Ordu kadrosuna katılmış Tokat'a tayin edilmişti. Burada İstanbul İtfaiye Taburundaki görevi sırasında doğan maaş alacağını tahakkuk ettirdi. **Tokat Murakıbı Cemil Bey** verile emrini vize etmekle beraber durumu bir müzekkere ile Sayıştay'a bildirdi.

Sayıştay Genel Kurulu ise **27 Teşrinievvel 340 tarih ve 489 sayılı** kararında vize edilen verile emrinin iptalini istiyordu. Genel Kurul kararına göre milli sınırlar dahilinde kalan yerlerde 324 (1908) senesi Temmuzundan 339 (1923) senesi sonuna kadar hazine borçlarının alacaklarla mahsubu ve 336 (1920) senesi başından 339 senesi sonuna kadar Hükümet-i Milliye bütçeleri dahilinde tahakkuk eden borçların da nakden tediyesi, Mahsub-u Umumi Kanununun 1. maddesi gereğidir.

Kemal Efendi de 12.03.338 (1922) tarihine kadar İstanbul'da bulunarak o tarihte Milli Orduya iltihak eylemiş ve İstanbul'dan firarına kadar maaşı İstanbul Hükümeti tarafından tahakkuk ettirilmiş, kısmen de ödenmiştir. Kendisi bu tarihe kadar Hükümet-i Milliye kadrosuna dahil olmayıp Hükümet-i Milliye bütçesinden maaş ve tahsisat almamıştır.

Kemal Efendi gibi İstanbul Hükümeti kadrosundaki subayların açıkta kalmış olmaları karşısında, kendisinin bilahare Hükümet-i Milliye kadrosuna alınmış olması, vaki hizmetinin mükafatını görmüş olduğu anlamına gelir. Bu durumda geçmiş maaşlarının Hükümet-i Milliye bütçesinden addine imkan görülememiştir.

BİN LİRA İLE BİRLİKTE KAYBOLAN KOLORDU

Karargahı Edirne'de bulunan Birinci Kolordu, Trakya'daki tek düzenli birlik olarak Yunan ilerleyişinin önünde önemli bir engel oluşturmaktaydı. Bununla birlikte Kolordu Komutanı **Cafer Tayyar (Eğilmez) Paşa** İstanbul'daki işgal yönetiminin verdiği teminata güvenerek İstanbul'a gidince yerine İstanbul Hükümeti tarafından Muhiddin Bey tayin edildi. Cafer Tayyar Paşa'nın bilahare Trakya'ya dönmesine izin verildiyse de kendisi Muhiddin Beyin teklifine karşı kolorduya kumanda etmeyi kabul etmedi.

Yunan ordusu 20.07.1920 günü Tekirdağ'a çıkarma yaparak Edirne İstikametinde ilerlemeye başladı. 24.07.1920 günü Kolordu Levazım Komutanı Edirne Muhasebe Müdürlüğüne gelerek Kolordu ihtiyacı için 1000 Lira ister; ancak veznede bu miktar para yoktur. Bunun üzerine Levazım Komutanı **Selanik Bankası**'nın(13) Edirne'deki şubesinden 1000 Lira alarak makbuz senedini Muhasebe Müdürlüğüne ciro edip banka müdürüne verir. Muhasebe Müdürlüğü de söz konusu 1000 Lirayı ödeneğinden mahsup ederek adi emanetler hesabına kaydeder ve Levazım Komutanına bir emanet makbuzu verir.

Ertesi gün (25 Temmuz) Edirne işgal edilir; sevk ve idareden yoksun olan Birinci Kolordunun bir kısmı (Cafer Tayyar Paşa dahil) esir olurken geri kalanı da Bulgaristan'a iltica eder.(14)

Bu olaydan dört yıl sonra Selanik Bankası Edirne şubesinin eski müdürü, elinde 1000 Liralık makbuz senedi ile Muhasebe Müdürlüğüne gelerek bankanın alacağını ister. Ancak düzenlenen verile emri **Edirne Murakıplığı** tarafından vize edilmez. Vize edilmeme gerekçeleri şunlardır:

-Birinci Kolordu yok olduğundan, söz konusu meblağın Kolordu tarafından irada geçirilip geçirilmediği bilinmemektedir. Dolayısıyla 1000 Liranın hazine borcu olduğu ispatlanamaz.

-Makbuz senetleri üzerine ciro yapılması mümkün değildir.

-Selanik Bankasının Edirne şubesi bugün faaliyette bulunmadığından, 1000 Liranın eski müdür namına tahakkuk ettirilmesi mümkün değildir.

Murakıplığın 30.09.340 tarihli müzekkeresi Genel Kurulun **4 Teşrinievvel 340 tarih ve 381 sayılı** kararında ele alınarak aşağıdaki sonuca ulaşıldı:

Birinci Kolordunun malsandığından nakit nakli mahiyetinde para almak üzere tevdi eylediği senet muhteviyatının vezne defterine tediye kaydedildiği halde, vezne mevcudunun yetersizliği nedeniyle ödenememesi üzerine Kolordu kaydının kapatılmasını teminen malsandığı tarafından Adi Emanetler Hesabına alınarak karşılığında Kolorduya emanet makbuzu verilmiş ve Kolordunun ihtiyacını temin için de bilahare o miktar akçe Selanik Bankası'ndan alınarak makbuzunun banka namına ciro edilmiş olmasına göre başta ödenmesine imkan bulunamayan meblağın Adi Emanetler Hesabına kaydının doğru olduğu, ciro muamelesinin de bu gibi fevkalade hallerde cari bir teamül olduğu, defterdar ve müfettişlikte bulunan arkadaşlar

----

(13) Bugünkü İnterbank 1888 yılında İtalyan, Fransız, bir Avusturya Bankası ve Galata Bankerleri tarafından kurulmuştur. 1969'da milli banka niteliği kazanarak Uluslararası Endüstri ve Ticaret Bankası adını almış; 1990'da ise adı İnterbank olarak değiştirilmiştir.

(14) "Maatteessüf Birinci Kolordu Kumandanından, milletin talep ve intizar ettiği basiret, dikkat ve fedakarlığın tecellisine şahit olamadık. Trakya'daki Kolordumuzun icabat-ı askeriyeyi ve vatanperverlik namusunu yapamamasının yegane mesulü Cafer Tayyar Paşa'dır." (M. Kemal ATATÜRK, **Nutuk**, Atatürk Araştırma Merkezi Yay. s.328. Ankara, 1997.)

tarafından beyan edilmiş bulunmasına ve bunda bilahare Kolorduca Selanik Bankası'ndan alınmış olması, hususi mahiyeti haiz olup Adi emanetlere kaydı, işlemin mahiyetini değiştirmeyip,

Ancak söz konusu meblağın Hazinenin zimmeti olduğunu kabul için Kolorduca irada geçirilmiş olduğunun tespiti gerekli olduğu gibi Selanik Bankası Edirne Şubesinin eski müdürüne bu paranın ödenebilmesi, söz konusu banka tarafından resmi bir vekalet ve salahiyet verilmesine vabeste olduğundan, Birinci Kolordunun muamelesini devrettiği ***Tetkiki Hesap Heyeti****'nde irat keyfiyetinin tasdik edilmesi ve Selanik Bankasından vekaletname alınmasına kadar söz konusu verile emrinin iadesine...*[15]

BAĞDAT- ZUR ARASINDAKİ POSTA TAŞIMACILIĞI

Birinci Dünya Savaşı sırasında Bağdat-Zur arasındaki posta taşımacılığı işini üstlenen Ali Beyin bu iş için mahalli posta sandığına yatırdığı depozito akçesi, Posta ve Telgraf Umum Müdürlüğünün emriyle merkez hesabına nakledilmişti. Savaşın sonunda Ali Bey söz konusu depozito akçesini almak üzere Ankara Defterdarlığına başvurur. Ancak **Murakıp Kemal Bey** düzenlenen verile emrini vize etmez.

Ekli belgelerden, bir kısmı altın olarak Bağdat- Zur sandıklarına yatırılan depozitonun bilahare mülga (Osmanlı Hükümetine ait) Maliye Nezaretiyle Umum Müdürlük arasında cereyan eden yazışmalar üzerine Bağdat Başmüdürlüğüne irsalat kaydedilip Umum Müdürlüğün "emanet" hesabına alındığı anlaşılmaktaydı.

Murakıp Kemal Beye göre herhangi bir emanet akçesinin merkeze celbine lüzum görülürse, bunun şubelerden alındı kaydı ile yapılması gerekmekte olup söz konusu depozitoların merkezde emanet hesabına kaydedilmesi mümkün değildir. Kaldı ki söz konusu nakil işlemi Zur'un İngiliz orduları tarafından işgal edildiği tarihe rastlamaktadır; dolayısıyla fiilen irsalat icrasına imkan yoktur.

Kemal Beyin tereddüdünü yerinde bulan Genel Kurul, Posta ve Telgraf Muhasebe Müdürünün söz konusu depozitonun emanet hesabına nakline ve Ali Beyin bu işten dolayı hiçbir zimmet ve ilişiğinin bulunmadığı hakkında saymanlık, Posta ve Telgraf Müdüriyeti ve mülga Maliye Nezareti arasında geçen yazışma evrakıyla birlikte Sayıştay'a gönderilmesine karar verdi . **(15.06.340 tarih ve 58 sayılı kararı)**

----

(15) Tetkik-i Hesap Heyetlerinin kuruluş ve çalışmaları için bkz. GÜRHAN ve ALTUN, , Sayıştay Dergisi, Temmuz-Eylül 1998, s.94-119.

DUYUNU UMUMİYE'NİN DENETİMİ

Osmanlı Devletinin 21.07.1914 tarihinde genel seferberlik ilan ederek Almanya ve Müttefikleri yanında savaşa girmesi üzerine dış borç taksit ve faiz ödemeleri durdurulmuş bulunuyordu. Birinci Dünya savaşı boyunca Duyunu Umumiye İdaresi(16) kendisine tahsis edilen gelirlerin tahsiline devam etmiş, ancak alacaklılara ödeme yapılmamıştı. Ankara Hükümeti tarafından seferberliğin ilanı ile durdurulmuş olan borç ödemelerinin yeniden başlatılmasını önlemek amacıyla 31.05.1920 tarihli Kararname çıkarılmıştır:

...Osmanlı ülkesinin her tarafında seferberlik fiilen devam etmekte olduğundan, 21.07.1914 tarihinde ilan edilen genel seferberliğe sona ermiş gözüyle bakılamayacağı kararlaştırılmıştır...

Bu Kararname ile Kurtuluş Savaşı boyunca Duyunu Umumiye İdaresi vergi toplamaya devam etmiş, toplanan gelirler İstanbul'a gönderilmeyerek Ankara Hükümeti bütçesine dahil edilmişti.

Lozan Anlaşması ile Osmanlı yönetiminden kalan ve Duyunu Umumiye tarafından yönetilen borçların, Osmanlı Devletinden toprak alan devletler arasında paylaştırılması esası getirildi. Ancak Duyunu Umumiye İdaresi kaldırılmamış, paylaştırma yapılıncaya kadar(17) Türkiye'de faaliyetlerine devam etmiştir. Genel bütçe içerisinde yer alan Duyunu Umumiye İdaresinin nasıl denetleneceği Sayıştay ile Maliye Bakanlığı arasında yapılan bir dizi yazışma sonucunda açıklığa kavuşmuştur.

Maliye Bakanlığı, Duyunu Umumiye'nin mevcut örgütlenmesi Bakanlık teşkilatına uygun olarak değiştirilmediği sürece Sayıştay'ca yürütülecek denetimin, merkezdeki harcamalar ve taşraya verilecek nakit havaleleri ile sınırlı kalacağı görüşündedir. Maliye Bakanlığına göre bu kadarlık bir denetim "Meclis-i Ali'ce (TBMM) istihdaf olunan (hedeflenen) gayeyi temin edemeyecektir."

Bakanlık bu görüşünü Duyunu Umumiye İdaresinin bazı konularda genel hükümlerden farklı olarak işlem yapıp yapamayacağı şeklindeki mütalaa istemiyle (istifsar-ı mütalaa) birlikte Sayıştay'a bildirmiştir. Bakanlığın yazısına cevaben 2. Daire tarafından hazırlanan 17 Şubat 341 tarih ve 14273/24 numaralı tezkirede ise,

----

(16) Resmi adı Duyunu Umumiye-i Osmaniye Varidat-ı Muhassasa İdaresi'dir.

(17) 1.12.1928 Tarihli "Türkiye Cumhuriyeti İle Osmanlı Duyunu Umumiyesi Hamillerinin Mümessilleri Arasında Akdedilen Mukavelenamenin Tasdikine Dair Kanun"la Osmanlı Devletine ait borçların %70'e yakın bölümünün (107.500.000 Altın Lira) Türkiye Cumhuriyeti tarafından ödenmesi ve Duyunu Umumiye İdare Merkezinin Paris'e taşınması kabul edilmiştir.

1. Duyunu Umumiye teşkilatının vilayet mal sandıkları veya posta ve telgraf idaresi gibi, şubelerinin başmüdürlüklere bağlanması ve buralarda saymanlık kurulması,

2. Bu düzenlemenin 342 (1926) yılı bütçesiyle birlikte uygulamaya konulması,

3. Şube hesaplarının önceden olduğu gibi 341 (1925) yılında da merkezde toplanması,

4. Harcamaların kaza malsandıklarına kıyasen mahsup seklinde verile emrine bağlanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

2. Dairenin tezkiresinde, Duyunu Umumiye personelinin devlet memurlarından hiçbir farkı bulunmadığı, dolayısıyla maaş ve harcırah bakımından bütün memurların tabi oldukları genel hükümlere tabi olacakları ifade edilmiş ve bu karar 17.02.1925 tarihinde Duyunu Umumiye Müdüriyeti'ne tebliğ edilmiştir.

Bu şekilde örgütlenmesi öngörülen Duyunu Umumiye hesabının denetlenmesine ilişkin olarak Sayıştay Genel Kurulunun **21 Şubat 341 tarih ve 654 sayılı** kararında,

- 1341 yılı başlangıcından itibaren merkezde yapılacak bütün harcamalara ait verile emirleriyle şubelere verilecek nakit havalenamelerinin vize edilmek üzere Sayıştay'a gönderilmesi,

- Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu gereğince tahakkuk edipte şimdiye kadar ödenememiş borçların, yılı bütçesinde ödenek artığı bulunmak şartıyla ***Geçen Yıllar Borçları*** *faslından ödenmesi gerektiği,*

- Bu fasıldan yapılacak ödemelerin denetimini sağlamak için 336 (1920) yılından itibaren geçen yıllar bütçelerinden harcanmaksızın kalan ödenek artıklarını fasıl ve madde itibarıyla gösteren bir cetvel hazırlanarak Sayıştay'a gönderilmesi, hususlarının Duyunu Umumiye Müdüriyeti'ne tebliğ edilmesi,

- 1926 yılına kadar olan Duyunu Umumiye hesaplarının ise Maliye Bakanlığınca bildirilen şekliyle kabul ve tetkik edilmesine karar verilmiştir.



OSMANLI SAYIŞTAYI'NDAN CUMHURİYET SAYIŞTAYI'NA GEÇİŞ SÜRECİNE İLİŞKİN BAZI BELGELER

Muhsin ALTUN
Sayıştay Başdenetçisi

GİRİŞ

Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalan önemli devlet kurumlarından biri de Sayıştay'dır. Osmanlı Devleti'nin yıkılışı ile yeni Türkiye Cumhuriyeti'ne geçiş süreci, siyasal bir kopuşla noktalanırken, idari yapının köklü bir değişikliğe uğramadan devam etmesi de bu mirasın kesintiye uğramadan taşınmasını sağlamıştır. Günümüz Türk Sayıştayı da büyük ölçüde bu mirasın üzerinde durmaktadır. Bu mirasın mahiyetinin kavranması, bir avantaj olarak değerlendirilip geleceğe aktarılması, arşiv belgelerinin okunup gün ışığına çıkarılması ile yakından ilgilidir. Sayıştay tarihine ilişkin -hem Osmanlı hem de Cumhuriyet dönemine ait- belgelerin yine Sayıştay bünyesinde yer almakta olması, bu açıdan önemli bir avantaj sayılmalıdır.

Aşağıda Osmanlı Sayıştayı'nın ve henüz Cumhuriyet ilan edilmeden faaliyete geçen Türkiye Sayıştayı'nın gündemini işgal eden konuların neler olduğu, dönemin kurucu kadrolarının Sayıştay'a nasıl baktıkları, o döneme ait orijinal belgelerden (Sayıştay kararları ve Meclis zabıtları) hareketle incelenmektedir.

I-GEÇİŞ SÜRECİNDE DENETİMSİZ KALAN HESAPLAR

23 Nisan 1920'de TBMM'nin açılmasıyla birlikte, Ankara'da Türkiye Cumhuriyeti'nin de temelleri atılmış oluyordu. 1863'ten beri devletin temel kurumları arasında yer alan Sayıştay da milli mücadeleyi yönetenlerin en başta teşkil ettikleri kurumlardan biri oldu. TBMM'nin açılışından sonra Ankara'ya gelen Divan murakıplarından Faik (Eke) bey, Divanı Muhasebata tek başına memur edildi. Başvekalet (Başbakanlık)

tarafından Ankara ve İstanbul'da olmak üzere iki daire şeklinde teşkil edilen Sayıştay için bir başkan tayin edilmemiş; bunun yerine Faik Bey Ankara'daki Birinci Dairenin reisliğine atanmış, İkinci Daire olarak kabul edilen İstanbul'daki Sayıştay'a ise Yusuf Ziya Bey daire başkanı olarak atanmıştı.[1] O dönemin fiili şartlarının uyarlanması anlamına gelen bu düzenleme ile esasen Ankara ve İstanbul'da **iki ayrı Sayıştay** ortaya çıkmış bulunuyordu.

Osmanlı Sayıştayı, İstanbul'un yönetimi Ankara Hükümeti tarafından teslim alınıncaya kadar çalışmasını sürdürdü. Nitekim Ankara'da kurulan Sayıştay'ın 06.07.1340 (1924) tarih ve 103 sayılı Genel Kurul kararında bu durum aşağıdaki şekilde açıklanmıştır:

İstanbul'un idare-i milliyeye intikaliyle Divanı Muhasebat da mülga bulunduğundan ve Ankara'da yeniden teşkil olunduğundan, İstanbul müessesat-ı maliyesinin 338 Teşrinisanisinden 339 senesi Haziran iptidasına (başlangıcına) kadar murakabesiz kaldığı...

Kararda geçen Teşrinisani ayı, bugün Kasım ayına denk düşmektedir. Buna göre 1338 (1922) yılının Kasım ayı başından 1339 (1923) yılının Haziran ayı başına kadar olan 7 aylık dönemde İstanbul'daki hesaplar denetlenememiştir. Bir başka deyişle Osmanlı'dan Cumhuriyete geçişte 7 aylık bir Sayıştaysız dönem söz konusudur. Bilindiği gibi TBMM tarafından saltanatın kaldırılması üzerine son İstanbul Hükümeti 4.11. 1922 günü istifa etti. İstanbul'un yönetimi Refet (Bele) Paşa tarafından teslim alınarak buradaki merkezi hükümet kuruluşları, Ankara Hükümetinin daireleri halinde örgütlendi.

Kurtuluş Savaşı sırasındaki olağanüstü koşulların bir sonucu olarak Anadolu'daki hesaplar da denetimsiz kalmıştı. Bu boşluğu gidermek üzere 1924 yılı bütçesinin 22. maddesi ile 1923 yılı sonuna kadar denetlenmemiş olan bilumum saymanlık hesaplarının Maliye Bakanlığınca teşkil edilecek **Tetkik-i Hesap Heyeti** vasıtasıyla sonuçlandırılması öngörülmüştür.

[1] GÜRHAN ve ALTUN, **Cumhuriyetimizin Birinci Yılında Sayıştay**, Sayıştay Dergisi, Sayı:30, s.96, 1998.

Sayıştay'ın yukarıdaki kararı üzerine, İstanbul'daki hesaplar da denetlenmemiş kabul edilerek söz konusu heyetlerin denetimi kapsamına alınmıştır.[2]

II-OSMANLI SAYIŞTAYI'NIN SON KARARI: ZEVALDEN ÖNCE SAAT 11:5

Osmanlı Sayıştayı'nın 951 sayılı son kararının 28 Teşrinievvel (Ekim) 338 Cumartesi tarihini taşıması da yukarıdaki açıklamalarımızı doğrulamaktadır. Osmanlı Sayıştayı'nın son kararı, İstanbul hükümeti istifa etmeden bir hafta öncesine aittir. İstanbul'un teslim alınması ile birlikte yukarıda sözünü ettiğimiz fiili durum resmiyet kazanmış; Osmanlı Sayıştayı Ankara'daki Sayıştay'ın İstanbul'daki şubesi haline getirilmiştir.

Orijinal nüshası bugünkü Sayıştay Genel Kurulu arşivinde bulunan bu kararın baş tarafında o günkü başkan ve üyelerin isim ve unvanları yer almaktadır:

Reis: Armenak Beyefendi Hazretleri (bulunmadılar)

Aza: Ahmet Beyefendi Hazretleri	*Aza: Abdülvahit Beyefendi Hazretleri*
Aza: Cemal Beyefendi Hazretleri (mezun)	*Aza: Petri Beyefendi Hazretleri (mezun)*
Aza: Fuat Beyefendi Hazretleri (mezun)	*Aza: Abdülcelil Beyefendi Hazretleri*
Aza: Ziya Beyefendi Hazretleri	*Aza: Hasan Zeki Beyefendi Hazretleri*
Aza: Sait Beyefendi Hazretleri	*Aza: Mükerrem Beyefendi Hazretleri*

Müddeiumuminin (savcı) karşısı boş bırakılmış; isim yazılmamıştır.

---

[2] Uygulamanın ayrıntıları için bkz. Agm. s.104-108.

10 Üyeden oluşan Genel Kurul (Heyet-i Umumiye) toplantısına 7 üye katılmış; üç üye ise izinli oldukları için katılmamıştır. Aynı zamanda Osmanlı Sayıştayı'nın son başkanı olan **Armenak Bey**, genel kurul toplantısında bulunmadığından heyet,

Reis-i Evvel beyefendi hazretlerine vekaleten Birinci Daire Reis-i Sanisi Ahmet beyefendi hazretlerinin riyaseti altında in'ikad eylemiştir (toplanmıştır).

Üyelerden Hasan Zeki bey, Cumhuriyet döneminde de Sayıştay üyeliğini sürdürmüştür. 1925 yılı Devlet Salnamesinde (s.85) adı geçmektedir. Abdülcelil Bey ise aşağıda görüleceği gibi Cumhuriyet ilan edilmeden Ankara'da kurulan Sayıştay'da üyelik yapmıştır. Cumhuriyetten sonraki Sayıştay kararlarında ise adı geçmemektedir.

Kararda toplantı saati de gösterilmiştir: **Kable'z-zeval (zevalden önce, gündüz) saat 11:5**

Osmanlı Sayıştayı'nın son kararının hangi konuya ilişkin olduğunu, söz konusu zabıttan öğrenmek mümkündür. Son karar bir türlü idare hesabını veremeyen **Üsküdar** Sancağına ilişkindir. Kurtuluş Savaşı döneminde İstanbul Hükümetinin fiili kontrolündeki bölgeler, İstanbul merkez sancağı ve Üsküdar Sancağından ibaret bulunduğundan, Osmanlı Sayıştayı'nın denetimi de bu sancaklarla sınırlı idi. Ancak bu sancaklardan bazılarının da Ankara Hükümetinin kontrolüne geçmesi, Üsküdar Sancağı hesabının tamam olarak gönderilmesini imkansız hale getirdi. İşte Osmanlı Sayıştayı'nın son kararı, bu hesabın nasıl eksiksiz olarak alınabileceğine ilişkin yazışma ve müzakereleri içermektedir.

III-ANKARA'NIN KONTROLÜNE GEÇEN KAZALAR

Genel Kurul, hesabını tam olarak bir türlü veremeyen Sancağa ilişkin olarak, hesabı inceleyen Mümeyyiz Strk (?) beyden sözlü açıklama ister. Mümeyyizin açıklamalarına göre, noksan kalan evrak "Üsküdar Sancağından irtibatı fekkeden (kopan)" İzmit Sancağına ilhak edilmiş olan **Şile ve Kartal** gibi kazaların Ağnam (Hayvanlar vergisi) tahakkuk

mazbataları gibi belgelerden ibarettir. Diğer konulara ilişkin olarak istenilen bilgi ve belgelerden "itası kabil olabilenler de" zaten verilmiş bulunmaktadır. Genel Kurul, "mezkur kazalar ile muhaberenin kesilmesine binaen hesab-ı mezkur hakkında muktazi raporun tanzim ve itası lüzumunun" Mümeyyizine tebliğine karar verdi.

Osmanlı Sayıştayı'nın eksiksiz olarak teslim almaya çalıştığı hesabın bir kısmının Ankara Hükümetinin kontrolüne geçen kazalarda kaldığı anlaşılmıştır. Bu durumun o sırada Genel Kurul üyeleri tarafından bilinmemesi söz konusu olamaz. Son derece katı ve biçimsel kurallara göre hareket eden Osmanlı Sayıştayı'nın, Üsküdar Sancağı hesabının teslim alınması konusunda ülkedeki gelişmelerden habersizmiş gibi bir tutum takındığı görülmektedir. Bu tutum yukarıda gösterildiği gibi gereksiz yazışmalara ve saymanların zan altında kalmasına neden olmuştur.

Genel Kurulun yukarıdaki kararı almasından üç gün sonra (1.11.1922) İstanbul'un yönetimi de Ankara Hükümetinin kontrolüne geçmiş ve Osmanlı Sayıştayı, denetleyebildiği tek hesap olan Üsküdar Sancağı hesabını sonuçlandıramadan tarihe karışmıştır.

IV-DİVAN MÜLGA, BELGELER SANDIĞA...

1912 Tarihli Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanun-u Muvakkatı ile **kables-sarf vize** (harcamadan önce vize) usulü getirilerek, bütün verile emirlerinin ödemeden önce Sayıştay'ın vizesine tabi tutulması öngörülmüştü. Osmanlı Sayıştayı, o günün koşullarında yalnız başkent İstanbul'da uygulayabildiği harcamadan önce vize usulüne, İstanbul'un yönetiminin Ankara hükümetine geçtiği tarihe kadar devam etti. Bu tarihte Osmanlı Sayıştayının ilgası üzerine tahakkuka bağlanmış bazı verile emirlerinin vizesi yapılamamıştı. İstanbul Mektepler Muhasebeciliği (okullar saymanlığı) tarafından verile emrine bağlanan 1922 yılı Ekim ayına ait maaşlar, vizesine imkan kalmadığından ödenememiş; bütçe emanetine alınmıştı.

Osmanlı döneminden kalan borçların Cumhuriyet hükümetleri tarafından ödenmesine imkan sağlayan **Mahsub-u Umumi Kanunu** kapsamında bulunan söz konusu maaş borcuna ilişkin ita (verile) emirleri, 1924 yılında vize için İstanbul Murakıplığına gönderildi. Ancak ilgili Murakıp yalnız verile emirlerine dayanılarak vize yapılamayacağını, maaşlara ait tahakkuk evrakının da ibrazı gerektiğini bildirerek ödemeyi vize etmez.

Murakıplığın cevabı üzerine Maliye Bakanlığı tarafından Sayıştay'a gönderilen 23.08.1924 tarihli tezkirede,

Maaşat ve masarifat-ı mezkureye ait evrak-ı müsbite dahi sandık derununa vazedilerek (konularak) üzeri temhir olunduğu (mühürlendiği) için Divan-ı Muhasebat Murakıplığına ibrazı kabil olmadığı ve vesaik-i mezkure, tetkik-i hesap esnasında ruyet edileceğinden, Divanı Muhasebat'ın tatil-i faaliyet eylediği zaman esnasında masraf kaydedilmiş olan tahakkuk evrakının talebinden sarfı nazarla, ita emirlerinin vizesi için İstanbul Murakıplığına tebligat yapılması,...

istenmekteydi.

Tezkireyi bugünkü dille özetlemek gerekirse, Maliye Bakanlığı tahakkuk evrakının üzeri mühürlü sandıklarda bulunduğundan bahisle, bu evrakı görmeden verile emirlerini vize etmesi için Sayıştay'ın ilgili Murakıba emir vermesini istemektedir. Bakanlığa göre sandıklar içindeki tahakkuk evrakı nasıl olsa harcamadan sonra yapılacak denetim sırasında görülecektir; vize sırasında istenilmesine gerek yoktur.

Sayıştay Genel Kurulu ise 26.08.1924 tarih ve 281 sayılı kararda, tezkire üzerine Murakıpların yetkilerinin tayin edilmesi ve sınırlanmasının söz konusu olamayacağını belirterek, Murakıpların denetim sırasında kanıtlayıcı belge olarak yalnız **Deyn İlmuhaberleriyle** (borcun geçen yıllar borçları tertibinden ödeneceğini gösteren belge) yetinmeye mecbur olmadıklarına dair daha önce alınmış bir Genel Kurul kararı bulunduğunu hatırlatır:

Maliye Vekaletince dermeyan olunan esbab-ı idari, karar-ı mezkuru tebdile saik olamayacağından, sandıklar derununa konulduğu bildirilen evrak-ı müsbitenin ibrazında ne gibi suubet (güçlük) mevcut bulunduğu anlaşılabilmek ve bir şekl-i hal teemmül olunmak üzere, Heyet-i Umumiye'ye izahat verecek bir memurun izamı (gönderilmesi) için Maliye Vekaletine tezkire tastirine (yazılmasına) bil-ittifak karar verildi...

V-ANKARA'DA YENİ BİR SAYIŞTAY KURMA ÇABALARI

Ankara hükümeti kurulurken Faik (Eke) tek başına Sayıştay'ı temsil etmekle beraber, devlet teşkilatında yer alan Sayıştay'ın 1923 yılı Haziran ayına kadar faaliyeti söz konusu değildir. Bunun başlıca nedeni, TBMM'ne sevkedilen kanun tasarılarının (layiha) dönemin olağanüstü koşullarına bağlı olarak bir türlü kanunlaşamamış olmasıdır.

Ankara'da yeni bir Sayıştay kurulmasına ilişkin çalışmalar TBMM'nin açılışından hemen sonraya rastlar. **Divanı Muhasebat Teşkilatı Hakkında Kanun Layihası,** TBMM'nin 22.08.1336 (1920) tarihli 55. içtimaında[3] (oturum) görüşülür:

Reis: *Efendim dinleyin. Divanı Muhasebat teşkilatı hakkında layiha-i kanuniye... (Maliye vekili yok sadaları). (Muvazene-i Maliye Encümenine havale sadaları).*

Reis: *Muvazene-i Maliye Encümenine havale olunacak. Arzu edenler ellerini kaldırsın. Kabul olundu.*

Muvazene-i Maliye Encümeni, kendisine havale edilen layihayı görüşerek bir mazbata hazırlar. Bastırılarak mebuslara dağıtılan mazbata, TBMM'nin 06.09.1920 tarihli 60. içtimaında[4] görüşülür:

Reis: *Efendim, Divanı Muhasebat teşkili hakkında Muvazene-i Maliye Encümeninin bir mazbatası vardır. Matbuu bir hafta evvel tevzi edilmişti.*

---

[3] TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:I, Cilt:2, s.375.
[4] TBMM Zabıt Ceridesi, Devre-I, Cilt-3, s.516-518.

(Katip Muhittin Baha (Pars) bey Muvazene-i Maliye Encümeninin Divanı Muhasebat teşkili hakkındaki kanun layihasını okur).

Divanı Muhasebat Kanun Layihası

MADDE 1- *Kanun-u mahsusunda münderiç vazaiften şimdilik zat ve zaman hesabatından maadasını ifa eylemek ve bir reis ile iki azadan mürekkep bulunmak üzere Büyük Millet Meclisi nezdinde bir Divanı Muhasebat heyeti teşkil olunmuştur.*

MADDE 2- *Divanı Muhasebat reisi ve azaları Büyük Millet Meclisi azası meyanından ekseriyet-i mutlaka ile intihap olunur.*

MADDE 3- *Divanı Muhasebat heyeti refakatinde ikibin beşer yüz kuruş maaşlı iki mümeyyizle bin ikişer yüz kuruş maaşlı iki katip bulunur. Memurin-i mumaileyhimin tayin ve azilleri makamı riyasete mevdudur.*

MADDE 4- *İşbu kanun neşrinden muteberdir.*

MADDE 5- *İşbu kanunun icrasına Büyük Millet Meclisi riyaseti memurdur.*

Görüldüğü gibi hazırlanan tasarı, dönemin kendine özgü koşulları dikkate alınarak Sayıştay'ın saymanlıklar üzerinde yapacağı denetimden geçici olarak sarfı nazar etmekte ve diğer görevleri ifa etmesini öngörmektedir. Encümenin mazbatasında bunun anlamı **sırf vize muamelesi ile iştigal etmek** şeklinde açıklanmıştır. Tasarının bugün için en ilginç yönü ise Sayıştay'ın TBMM içinde oluşturulması, başkan ve üyelerinin mebuslar arasından seçilmesi şeklindeki düzenlemedir. Bunların dışında kalan diğer personel (iki mümeyyiz, iki katip) ise Meclis Başkanı tarafından tayin edilecektir.

Encümen mazbatasında, Dersaadet'teki (İstanbul) Divanı Muhasebatın TBMM namına "bütçeyi kontrol vazifesiyle mükellef olarak" görevini sürdürdüğü belirtilerek, **İstanbul'un işgali** münasebetiyle "Divanı Muhasebatın tamamıyla değil, fakat onun küçük bir mukayesede emsalini" Ankara'da kurmanın "derece-i vücubda olduğuna" (son derece

zorunlu olduğuna) kanaat getirildiği belirtilmektedir. Mazbatada, bir bütçe yapıldığı takdirde bunun kontrolü için bir Divanı Muhasebatın kurulması gereği üzerinde durularak, zat ve zaman hesaplarının da kurulacak Divanın görevleri arasına alınmasının -buna taraftar olunmakla birlikte- şimdilik çok masraflı olacağı; "muvakkat olmak üzere kısa ve ufak bir şekilde bir heyet" teşkilinin daha yararlı olacağı belirtilmiştir.

Mazbatanın görüşülmesi sırasında Muvazene-i Maliye Encümeni Mazbata Muharriri -Çorum Mebusu- Fuat bey zat ve zaman hesabını şöyle açıklamaktadır:

.... Bir de zat ve zaman hesabatı vardır ki bütçe mevki-i icraya vazolunur, memur-u mesuller yani sarıf olanlar (harcama yapanlar), muhasebeciler, defterdarlar gibi bunların zaman-ı idarelerindeki hesabatı tetkik için, bilhassa Divanı Muhasebattan her tarafa memurlar gönderilir. Bunların hesabatı tetkik edilir. Buna da zat ve zaman hesabatı derler. En mühim vazife de budur.

Abdülkadir Kemali bey (Kastamonu): *Altı senedir olmuyor ne oluyor?*

Fuat bey (devamla): *Yani şimdiye kadar bu olmadığı için bundan sonra da olmaması mı lazım gelir? Mesela cihet-i askeriye de Divanı Muhasebat'a hesap vermemiş. Bu da olmuş, biz olmasına bir şey demiyoruz. Heyet-i celileniz isterse bu cihete de bakmak üzere heyeti tevsi eder (genişletir)...*

Bu noktada müzakereye Maliye Vekili Ferit (Tek) bey girer ve tasarıda öngörüldüğü şekilde bir Divanı Muhasebatın beklenen faydayı sağlamayacağı endişesini dile getirerek, bu teşkilat şekliyle vize işleminin bile yürütülemeyeceğini belirtir:

Divanı Muhasebat teşkil edilmesi meselesi devletin sarfiyatındaki, bütçesindeki intizamı tetkik ve teftiş etmek ve binnetice Meclisin muvazzaf bulunduğu vazifeyi murakabe ve hakkıyla ifa etmek için elzem bir teşkilattır. Binaenaleyh bir Divanı Muhasebatın teşkil edilmesini biz de

Hükümet namına kemal-i şiddetle arzu ederiz. Yalnız bendeniz öyle görüyorum ki; Heyet-i aliyenize teklif edilen kanun layihası bu arzumuzu vücuda getirebilecek bir şekilde değildir.

..... Bendeniz öyle zannediyorum ki; bir reis, bir aza, iki katiple -zat ve zaman hesabını bir tarafa bıraksak da- bunların o vazifeyi ifası katiyen gayrı kabildir...

..... Hatta yalnız vize muamelatı ile iktifa etsek bile, böyle bir Divanı Muhasebat bu vazifeyi yapamaz...

Maliye Vekili, Sayıştay'ın özellikle harcamadan önce vize işlemlerinin çok yararlı olduğunu belirterek, bir an evvel tesis edilmesi gerektiğini ifade etmektedir:

.... Bilhassa diğer muamelelerden, raporlardan, sal hesaplarından ve muhakemattan sarfı nazar etsek bile, vize muamelesini ifa edecek kısmın teşkil edilmesini biz daha ziyade katiyetle arzu ederiz. Çünkü vize muamelesini ifa eden kısım, Divanı Muhasebatta, malumu aliniz, bütçeyi suret-i tatbik nokta-i nazarından Maliyenin icraatını ayrıca tetkik ve kontrol ve murakabe eden bir heyet demektir. Binaenaleyh bu bizde mevcut oldukça şüphesiz bendeniz daha ziyade müstefit olurum (faydalanırım).

Encümen mazbatasında Kurulacak Sayıştay'ın geçici bir örgütlenme olacağı belirtilmişti. Bu yaklaşım, Anadolu'daki örgütlenmenin geçici olduğu, İstanbul'un ve Padişahın kurtarılmasıyla birlikte bu örgütlenmenin de sona ereceği yönünde mebuslar arasındaki yaygın inanıştan kaynaklanmaktadır. Maliye Vekili Ferit bey, bu yaklaşımı da diplomatik bir dille eleştirerek geçici bir Sayıştay kurulmasının söz konusu olamayacağını; geçici nitelikte örgütlenmelere gidilmesinin personel yetersizliğinden ileri geldiğini açıklamaktadır:

Okunan takririnizde efendim vekaletler vesairesi bunlar muvakkat (geçici) teşkilat deniliyor. Bu katiyyen muvakkat teşkilat değildir. Daimi teşkilattır. Devlet-i Aliyyeyi Osmaniyenin bu günkü Meclisten maada

(başka) bir Millet Meclisi olmadığı gibi burada mevcut vekaletlerden maada da ayrıca bir idaresi yok. Bizim kanaatimiz böyle. Fakat maalesef bu teşkilat-ı idariyenin istilzam ettiği (gerektirdiği) şeyleri biz derakab (hemen) tatbik edememekte, memurin fıkdanından (yokluğundan) dolayı, muztar bulunmaktayız.

Ferit Bey o günlerde yaşadıkları denetim elemanı sıkıntısını şöyle anlatmıştır:

*.... Binaenaleyh bakınız en mühim bir mesele de **Heyet-i Teftişiye** meselesidir. Maliyeden elan Heyet-i Teftişiye teşkil edecek zevat bulunamamıştır. Binaenaleyh teşkil edilememiştir. Divanı Muhasebatın bu suretle teehhürü (gecikmesi) de aynı esasa müstenittir. Topu, topu bütün vilayetlerimizin içinde, vazifeye vazıyet ettiğim zaman, ancak üç **Divanı Muhasebat Mümeyyizi** (Denetçi) gördüm. Onları da bütçemizin tanzim edilmesi için muhasebat-ı umumiye dairesine celbettim. Orada da muhasebat-ı umumiye bütçesinin tanzimi ile iştigal ediyorlar...*

Bilindiği gibi TBMM Hükümetinin **1920 yılı bütçesi** hemen hazırlanamamış, 1921 yılı bütçesiyle birlikte hazırlanarak mali yılın son gününde (28 Şubat 1921) kanunlaşabilmiştir. 1921 yılı bütçesi ise 14 Şubat 1921 tarihinde (mali yılın başlamasından iki hafta önce) TBMM'ne sunulmasına karşın, dönemin olağanüstü koşulları içinde ancak 26 Şubat 1922 günü kanunlaşabilmiştir. Maliye Vekilinin açıklamalarından, bu ilk bütçelerin -isimleri meçhul- üç Sayıştay Denetçisi tarafından hazırlanmış olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan tartışmalardan görüleceği gibi Divanı Muhasebat Kanunu Layihası mebuslarca yetersiz bulunmuş, böyle bir teşkilatın istenen faydayı sağlamayacağı fikri kuvvet kazanmıştı:

İsmet bey (Çorum): *... Eğer hakikaten Divanı Muhasebat teşkilatına lüzum varsa, esbab-ı mucibesiyle (gerekçesiyle) beraber, mükemmel bir layiha yapsınlar, yoksa böyle nakıs yapmasınlar...*

Mazbata Muharriri Fuat bey (Çorum): *Şimdi efendim Divanı Muhasebat teşkiline eşeddü lüzum (şiddetli ihtiyaç) vardır..... biz masarifi taklil etmek (azaltmak) maksadına matuf olarak bu tarzda bir şey yaptık....*

Müzakereler sonunda kanun layihasının Kavanin-i Maliye ve Muvazene-i Maliye Encümenlerine gönderilmesine karar verilir:

Reis: *Muvazene-i Maliye Encümeninin bu teklif-i kanunisinin Kavanin-i Maliye ve Muvazene-i Maliye Encümenlerine tevdiini kabul edenler el kaldırsın. (Eller kalkar) Tevdii kabul edildi efendim.*

Encümenlere havale edilen söz konusu kanun layihası, 1920 yılı içinde tekrar müzakere edilememiştir. Bunun üzerine Heyet-i Vekile (Bakanlar Kurulu) tarafından yeni bir kanun layihası hazırlandığını görüyoruz. TBMM'nin 01.12.1337 (1921) tarihli 120. içtimaında[5] gündeme alınan layiha, Kavanin-i Maliye Encümenine havale edilmiştir:

Reis: *Heyet-i Vekileden mevrut (gelen) Divanı Muhasebat layiha-i kanuniyesini, Kavanin-i Maliye Encümenine gönderiyoruz.*

Encümenin layihayı inceleyerek hazırladığı mazbata, TBMM'nin 05.01.1338 (1922) tarihli 140. içtimaında[6] gündeme alınmış; bu defa da Muvazene-i Maliye Encümenine havale edilmiştir:

Reis: *Divanı Muhasebat teşkili hakkında Kavanin-i Maliye Encümeni mazbatası var. Muvazene-i Maliye Encümenine.*

İçeriği hakkında bilgi sahibi olmadığımız bu layiha da 1922 yılı içinde görüşülemediğinden geçersiz hale gelmiştir.

VI-MURAKABE ENCÜMENİ

Yeni bir Sayıştay kurulması için 1920 ve 1921 yıllarında olmak üzere iki kez kanun layihası hazırlanıp TBMM gündemine gelmiş olmasına karşın, yukarıda görüldüğü gibi bir türlü kanunlaşamamıştır. Mebuslar ve Hükümet, bir Sayıştay kurulmasına karşı hayli ilgili ve istekli

[5] TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:I, Cilt:14, s.417.
[6] TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:I, Cilt:15, s.313.

görünmekle birlikte, bu dönemde gelir toplama ve harcama faaliyetleri tamamen bütçe dışında gerçekleştirilmiş; bütçe kanunları mali yıl sonunda ancak TBMM gündemine alınabilmiştir. Böyle bir ortamda kurulacak Sayıştay'ın hangi görevi yerine getireceği de esasen kuşkuludur. Devlet gelir ve giderlerini yönetecek güçlü bir mali yapı oluşturulamadığı için Sayıştay kurma çabaları da -doğal olarak- sonuçsuz kalmıştır.

Bununla birlikte, TBMM adına yapılacak bir denetimin öneminin farkında olan kurucu kadrolar, Sayıştay kuruluncaya kadar çalışmak üzere söz konusu denetimin geçici bir komisyon eliyle yürütülmesini kararlaştırmışlardır. Söz konusu Komisyon, bir **geçici bütçe** niteliğindeki 1922 yılı Birinci Avans Kanunu'nun 5. maddesi ile düzenlenmiştir:

Gelir ve giderlerin devletin bütçe ve genel muhasebe kanunlarına ve bütçenin fasıl ve maddelerine uygun olarak toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak için, gerek harcamalardan önce ve gerek harcamalardan sonra Meclis adına denetimle görevlendirilecek Sayıştay'ın kurulmasına kadar, Maliye ve Milli Savunma Bakanlıkları için üçer, diğer bakanlıklar için birer uzman üye Genel Kurulca seçilir. Bu Murakıplar Murakabe Encümenini teşkil ederler....[7]

Bugünkü dille aktardığımız bu düzenlemeden anlaşılacağı gibi, devletin gelir ve giderlerinin denetlenmesi işi, yeni bir Sayıştay kuruluncaya kadar bizzat TBMM üyeleri arasından seçilen ve **Murakabe Encümeni** olarak adlandırılan bir komisyon vasıtasıyla yürütülecekti. Sayıştay'ın görevini yürüten bu komisyon 16.04.1923 tarihinde TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verilmesine kadar görevini sürdürmüş; 29.04.1923'te ise yine 1920 yılındaki uygulamaya (Faik beyin tek başına Sayıştay'ı temsil etmesi) dönülmüştür.[8] Bu uygulamanın sonucu olarak Başvekalet tarafından Ankara'da ve İstanbul'da olmak üzere Divanı Muhasebat iki daire olarak örgütlenmiştir. Her daire bir Reisisani ve iki azadan oluşmaktadır.

[7] TBMM Kavanin Mecmuası, Devre-I, Cilt-1, s.226.
[8] GÜRHAN ve ALTUN, agm.

VII-YENİ SAYIŞTAY'IN FİİLEN KURULUŞU

Sayıştay'ın Ankara'da Divanı Muhasebat adıyla fiilen faaliyete geçmesi, 1923 yılının Haziran ayı başında olmuştur. 1923 yılı harcamaları geçici bütçelerle (avans kanunu) yapıldığından, "Divanı Muhasebatın her halde teşkili lüzumu" TBMM'ce kabul edilmiş ve 28.02.1339 ve 15.04.1339 tarihli kanunlarla verilen avanstan Divanı Muhasebat için de 158.000 Lira ödenek ayrılmıştır. Bu tarihte İstanbul'daki Osmanlı Sayıştayı da **Sayıştay İkinci Dairesi** olarak -bir Reisisani ve iki aza ile- görevine devam etmiştir. Bu uygulamanın sonucu olarak yeni Sayıştay, Cumhuriyet ilan edilip İstanbul'daki İkinci Daire Ankara'ya taşınıncaya kadar Heyeti Umumiye (Genel Kurul) halinde değil, **daire** halinde toplanmıştır. İlk bilgilerimiz Sayıştay Genel Kurulunun Cumhuriyet dönemindeki ilk toplantısını 04.03.1924 tarihinde yaptığı yönündedir. Bununla birlikte Genel Kurulun daha önce de toplanıp kararlar aldığını gösteren kanıtlar da mevcuttur. Örneğin 21.08.1924 tarih ve 256 sayılı kararda,

.... İstanbul Divanı Muhasebat murakabe heyetinin ekseriyetle müttehiz (alınmış) işbu kararı, 27 Şubat 340 tarihli Heyet-i Umumiye kararına muhalif görülmüş ve bu babta vekil-i aidi (ilgili bakan) tarafından deruhte-i mesuliyet edilmeksizin bu kabil ita emirlerinin vizesine imkan bulunmadığı cihetle Divan heyet-i murakabelerince muta olması (itaat edilmesi) lazım gelen Heyet-i Umumiye mukarreratı hilafına vaki olan işbu hareketin zuhul mahiyetinde telakkisi ile badema bu şekilde varid olacak ita emirlerinin reddi için İstanbul Murakıplığına tebligat ifası ittifakla karargir oldu.

Bu kararda, 27 Şubat 1924 tarihli bir Genel Kurul kararına aykırı hareket ettiği belirtilerek İstanbul Murakıplığı sert bir şekilde uyarılmaktadır. Kararın tarihi yanında sayısının gösterilmemiş olmasından, 04.03.1924 tarihinden önce de kararlar alındığı anlaşılmaktadır. Ancak bunlara bir sıra dahilinde sayı verilmemiş olması muhtemeldir.

Diğer taraftan bu tarihten sonra bile İstanbul'daki Sayıştay'ın (İkinci Daire) görevine devam ettiği anlaşılmaktadır. Bunu Ankara'da toplanan Sayıştay Genel Kurulunun kararlarından izlemek mümkündür. Bazı örnekler aşağıda sıralanmıştır:

04.03.1924 Tarih ve 2 sayılı karar:

......Heyetçe ittihaz olunup tebliğ edilen karar hakkında, İstanbul'da bulunan Divanı Muhasebat İkinci Daire Riyasetinden bazı mütalaatı havi olarak vürud eden (gelen) 732/239 numara ve 27 Şubat sene 340 tarihli tahrirat kıraat edildi...

30.04.1924 tarih ve 42 sayılı karar:

.... Divan İkinci Dairesince müttehiz (alınmış) 8 ve 17 Kanunuevvel sene 339 (1923) tarihli ve 80-83 numaralı mukarrerata muhalif bulunmakla,..... Dersaadet'te[9] *Divanı Muhasebat azasından Yusuf Ziya beyefendiden varid olan 26 Nisan 340 ve 889/299 numaralı tahrirat kıraat olundu...*

13.05.1924 tarih ve 50 sayılı karar:

.... İta emrinin İstanbul Divan Murakıplığınca vize edilmeyerek ita kılındığı,..... Mevzubahis ücretin vize edilemeyeceğine dair vekalet-i müşaruileyhaya tezkire tastirine ve Dersaadet'te bulunan Divanı Muhasebat azasından Ziya beyefendiye iş'ar-ı keyfiyet olunmasına karar verildi.

Haziran 1923'ten Mart 1924 tarihine kadar olan dönemde Ankara'daki Sayıştay yada daha doğru bir ifade ile **Sayıştay Birinci Dairesi,** bir başkan ve iki üye ile toplanmış ve karar vermiştir. Bu döneme ilişkin Mümeyyiz sayısını tam olarak bilemiyoruz. Yukarıda adını andığımız Faik Bey, Sayıştay Birinci Dairesinin başkanı olup aynı zamanda heyete başkanlık etmektedir. Bu dönemde henüz bir Birinci

---

[9] **Dersaadet:** "Mutluluk içinde olan yer" demektir. Osmanlı dönemi resmi yazışmalarında başkent İstanbul için kullanılmaktadır. Bu geleneğin başkent Ankara'ya taşındıktan sonra da bir süre devam ettiği anlaşılmaktadır.

Başkan seçilmemiştir. Döneme ilişkin zabıtlardan öğrendiğimize göre diğer iki üyenin adları şunlardır:

Hacı Ziya Beyefendi ve Abdülcelil Beyefendi.

Yeni Sayıştay'ın henüz bir kuruluş kanunu bulunmadığı gibi, toplantı zabıtları için kullanılan kağıtlar da Osmanlı Sayıştayı'ndaki gibi matbu formlar şeklinde olmayıp, zabıtlar düz kağıtlara yazılmıştır. Yeni Sayıştay'ın (1) numaralı kararı 3 Haziran 339 (1923) tarihlidir. (Yukarıda sözünü ettiğimiz 04.03.1924 tarihli Genel Kurul kararı da (1) numaralı olup, bundan ayrıdır.)

Ankara'daki Sayıştay'ın Sayıştay Birinci Dairesi olarak görev yaptığı da yine daha sonraki Genel Kurul kararlarından izlenebilmektedir. Örneğin;

01.04.1924 Tarih ve 10 sayılı karar:

Murakıp Nazmi beyin Heyete muhavvel 1.4.340 tarihli müzekkeresi kıraat edildi.

Hülasa-i meali, 2 Kanunuevvel 339 tarihli müzekkere üzerine Birinci Dairece keyfiyet müzakere edilerek 2 Kanunuevvel tarih ve 78 numaralı kararla, Umum Jandarma Kumandanına yem bedeli itası mücaz (uygun) görülmüş ve evrakı da vize edilmekte bulunmuş ise de....

VIII-DİVANI MUHASEBATIN SURETİ İNTİHABINA DAİR KANUN

1923 yılı Haziran ayı başında Ankara'da fiilen çalışmaya başlayan Sayıştay'a bir Reisievvel (Birinci Başkan) seçilmesi ve 1295 tarihli Divanı Muhasebat Kararnamesine uygun olarak örgütlenmesi için, Cumhuriyetin ilanından hemen sonra bir çalışma başlatılmıştır. "Divanı Muhasebat Reisinin intihabı hakkında" hazırlanan 27.08.1339 tarih ve 3/91 sayılı **İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti** (Başbakanlık) tezkeresi ve buna ilişkin **Muvazene-i Maliye Encümeni** mazbatası, TBMM'nin 17.11.1339 (1923)

tarihli 54. içtimaında[10] görüşülür. Encümen layihanın müstacel ruznameye (öncelikli gündem) alınmasını teklif etmiştir:

Reis: *Divanı Muhasebat Reisinin intihabı hakkındaki teklif-i kanuninin müstacel ruznameye ithali hakkında reyinizi alacağım. Bu teklif-i kanuninin ruznameye alınmasını kabul eden rüfeka (arkadaşlar) lütfen el kaldırsın... Kabul edilmiştir efendim.*

Şükrü bey (Bolu): *Müstacel ruznamenin son sırasına efendim.*

Öncelikle gündeme alınan layiha, TBMM'nin 24.11.1339 tarihli 57. içtimaında[11] görüşülmüştür. Layihaya ilişkin Başbakanlık tezkeresinde şöyle denilmektedir:

Emr-i murakabenin bir an evvel tesisi Hazine için maddi ve manevi fevaidi (faydaları) müstelzim olacağından, halen mer'i bulunan Kararname[12] ahkamına tevfikan ve tahsisatına istinaden Divanı Muhasebatın teşkili ve Meclis-i Milliye niyabeten ifa-yı vazife eylemekte bulunmasına mebni, Reisievvelin intihap veya tayini meselesiyle azasının kararnamede muayyen miktara iblağ ve teşkilatının tevzii (genişletilmesi) hususlarının Meclis-i Aliye arzı, Maliye Vekaletinden gösterilen lüzum üzerine İcra Vekilleri Heyetince münasip ve muvafık görülmüş ve salifülarz Kararname dairesinde Reisisani ve aza olmak üzere evsaf-ı mahsusayı haiz olanlardan altı zat bit-tayin ifa-yı vazifeye mübaşeret ettirmiştir (başlatmıştır).

Tezkerede, bu düzenlemenin Divanı Muhasebat Kararnamesi kapsamında yapıldığı belirtilmekte ise de söz konusu Kararnamede Divanı Muhasebat üç daire ve üç Reisisani ile sekiz azadan oluşmaktadır. Nitekim Başbakanlık tezkeresinin TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında da bazı mebuslar tarafından, Sayıştay'ın bu şekilde teşkil edilmesinin

---

[10] TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:II, Cilt:8, s.407-408.

[11] TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:II, Cilt:3, s.524-542.

[12] 3 Zilhicce 1295 (1879) tarihli Divanı Muhasebatın Suret-i Teşkil ve Vazaifine Dair Kararname.

kanuna aykırı olduğu dile getirilmiş; özellikle azaların bir kısmının halen İstanbul’da bulunması eleştirilmiştir:

Vehbi (Bolak) bey (Karesi Mebusu): *.... Yoksa böyle yarım bir Divanı Muhasebat teşkilatı ile üç aza burada, üç aza İstanbul’da... Bu doğru değildir. Bendeniz bu kanaatteyim.*

Süleyman Sırrı bey (Bozok Mebusu): *.... Mazbatanızda diyorsunuz ki “Heyetin bugünkü halinde ibkası (devam ettirilmesi) ise esasen nakıs ve gayrı kanuni olan teşkilatı idame yüzünden bütçede maaş ve masraf karşılığı olan ve şehri (aylık) on bin Lira raddesinde bir paranın heder olup gitmesini intaç etmektedir” Bu heyetin gayrı kanuni olduğuna kani olan Encümeniniz neden bunun devamına sükut etmiştir?...*

Muvazene-i Maliye Encümeni Reisi Reşat bey (Saruhan Mebusu): *Efendim! Bugün mevcut olan Divan heyetini gayrı kanuni gördüğümüzün sebebi şudur: Divanı Muhasebat Kararnamesi mucibince ve Kanunu Esasi mucibince bunların oniki zattan ibaret olması lazım gelir. Halbuki Hükümet, iki reisisani ve dört azadan ibaret olmak üzere altı zat tayin etmiştir. Bunun üçü Ankara’da, üçü de İstanbul’da ifa-yı vazife etmektedir. Bu itibarla murakabe tamam değildir. Divan Kararnamesi mucibince heyetin ikmalen ve Meclis-i Aliden intihabı lazım gelir.*

....

Hükümetin tayin ettiği altı zatın üçü burada, üçü İstanbul’da istihdam ediliyor. Divanı Muhasebatın heyet-i asliyesi oniki zattan ibarettir. Reisievvel, reisisanisiyle birlikte bu oniki zat bir arada bulunup bir meseleyi tetkik ve ekseriyetle bir karara iktiran ettirmedikçe esasen kanuni olamaz. Bu itibarla onların buraya gelmesi lüzumunu arz ediyorum.

...... Yalnız bu heyetin İstanbul’da üç azası vardır. Bunların mutlaka buraya gelmesi lazımdır. Nasıl getirirseniz getiriniz.

Başbakanlık tezkeresinde, Divanı Muhasebat reisinin, 1295 tarihli Kararnamedeki düzenlemeden farklı olarak TBMM tarafından seçilmesi öngörülmekteydi. Tezkerenin sonuç cümlesinde bunun gerekçesi şöyle açıklanmıştır:

Mütemeddin (medenileşmiş) devletlerde yalnız teşri (yasama) kuvvetini haiz olan meclislerin bile bütçe üzerindeki hakimiyet-i mümtaze ve gayrı mahdudelerini (seçkin ve sınırsız hakimiyetlerini) nazarı dikkate alan heyetimiz, Meclis-i Alileri gibi kuvayı umumiyeyi kendi şahsiyet-i hukukiyesinde temerküz ettirmiş (toplamış) olan heyet-i celileye niyabeten bütçenin murakabesi vazifesini ifa ile memur olan Divanı Muhasebatın, Meclis-i Alileri ile irtibat-ı daimi ve fiiliyi haiz bulunması lüzumunu teemmül ve irtibatın temin-i icrası için de Reis-i Evvelin Meclis-i Ali tarafından intihap veya tayini zaruri görülmüş ve ahiren Meclis-i Alileri içtimaat-i mesudesine (mutlu toplantılarına) başlamış olduğundan, Reisievvelin intihabına müsaade-i celilelerinin şayan buyurulması istirhamına mücaseret kılınmıştır. Olbapta...

27 Ağustos 1339

İcra Vekilleri Heyeti Reisi

Ali Fethi (Okyar)

Tezkerede yalnız Reisievvelin (birinci başkan) TBMM tarafından seçilmesi öngörülmüşse de Muvazene-i Maliye Encümeni bunu yeterli görmemiştir:

Reisisaniler ile azaların dahi şimdiye kadar yapılmış olduğu veçhile, hesapları tetkik ve tenkit edilecek olan heyet-i hükümetçe değil, ancak millete karşı mesul olan Meclis-i Ali intihap edilmek suretiyle Kararname-i mezkurun tadili lazım geleceği...

Bazı mebuslar da üyeleri Hükümet tarafından atanıp azledilen bir Divanı Muhasebatın bağımsız olamayacağı üzerinde durmuşlardır:

Abdullah Azmi efendi (Eşkişehir Mebusu): *.... Bir vakitler Meclis-i Mebusan tahsisat-ı fevkaladenin Meclis kararı olmaksızın sarf edilmemesi hakkında bir karar vermişti. Hükümet bunu Divanı Muhasebata adeta tefsir eder gibi tatbik ettirmiş; Divanı Muhasebat hükümetin maliye hakkında muvakkat kanun çıkaracağına dair olan Kanunu Esasinin 101nci maddesine istinat ederek Meclisin bu kararını ortadan kaldırmıştır ve tahsisat-ı fevkaladeyi sarf ettirmişler. Meclis açıldığı zaman bendeniz buna vakıf oldum...*

Muvazene-i Maliye Encümeni mazbatasında Reisievvelin doğrudan, Reisisani ve azaların ise "Reisievvel tarafından erbab-ı ihtisastan iki misli olarak gösterilecek namzetler meyanından" seçilmesi teklif edilmişse de yapılan müzakereler sonunda Reisisani ve azaların da "erbab-ı ihtisas meyanından Meclis Heyet-i Umumiyesince rey-i hafi (gizli oy) ve ekseriyet-i mutlaka ile hariçten" seçilmesi esası benimsenmiştir. Şarki Karahisar mebusu Ali Sururi Efendi ise Reis ve azaların gösterilecek adaylar arasından seçilmesini savunarak bir endişesini dile getirmiştir:

.... Bendenize kalırsa mesela: Muvazene-i Maliye Encümeni tarafından iki veya üç namzedin iraesi (gösterilmesi) daha muvafık olur. Çünkü birçok arkadaşlar, mesela ben memleketimizde maliye mütehassısları kimlerdir ve o makama kimler layıktır, bilmiyorum. Reyimi nasıl istimal edeceğim?... (Maddeye aittir sesleri)

Bozok mebusu Süleyman Sırrı bey ise reis ve azaların TBMM tarafından seçilmesinin **Teşkilat-ı Esasiye Kanunu** ile bağdaşmayacağı görüşünü savunmuştur:

.... Teşkilat-ı Esasiye Kanununun sekizinci maddesini arzedeceğim: "Büyük Millet Meclisi, Hükümetin inkisam eylediği devairi (bölündüğü daireleri), kanun-u mahsus mucibince intihap gerdesi olan (kendi seçtiği) vekiller (bakanlar) marifetiyle idare eder" Şimdi vekilleri Meclis-i Ali

intihapla vekaletlere tedvin-i umur ettirdiği halde Divanı Muhasebat vekalet (bakanlık) derecesini haiz midir ki, reisi Meclis-i Aliden intihap ediliyor?

Feridun Fikri bey (Dersim Mebusu): *Vekaletten daha mühimdir.*

Süleyman Sırrı bey (Bozok Mebusu): *Vekaletten daha mühim ise Teşkilat-ı Esasiye Kanununun bir maddesi şümulüne girmesi lazımdır. Encümen, lütfen bu noktayı izah buyursun. Biz de anlayalım. (Gürültüler)*

Feridun Fikri bey (Dersim Mebusu): *Bu Teşkilat-ı Esasiye'yi tahkimdir, tarsindir. Hakimiyet-i milliyenin tahkimidir.*

Müzakereler sırasında, faaliyette bulunmakla birlikte henüz resmen kurulmamış olan Sayıştay'ın varlığı lehinde ve aleyhinde görüşler de ileri sürülmüştür:

Vehbi bey (Karesi Mebusu): *Eğer Divanı Muhasebatın her muhasip nezdinde birer vize memuru bulunsaydı, bu maksadı temin ederdi. Halbuki teşkilat şimdi öyle değildir. Evvelce de değildi ya. Elimizde bulunan ve zaman zaman ihtiyaç gördükçe müracaat ettiğimiz* ***Kanunu Esasi'****nin mamulünbih olan maddelerinin birisinde, dört senede bir azami olarak bu devletin hesabı verilecek, yani Türkiye Cumhuriyetinin 1336 (1920) senesi hesabını 1340'da (1924) alacağız. Olmazsa Maliye Vekaleti verecek. Eskiden bir defa verilmiştir. 1326 (1910) ve 1327'nin de hazırlandığını haber alıyoruz, fakat ne suretle Divanı Muhasebattan, mümeyyizleri vilayata zaman zaman muvakkat bir müddet için gönderilirler, onlar hesabatı tetkik ederler ve onlar tetkikatı yapar fakat iş işten geçmiş olur. Üç sene olmuştur, dört sene olmuştur. Sarf eden gitmiştir ve herşey olup bitmiştir. Ondan sonra giderler, tetkik ederler. Binaenaleyh bu şekilde teşkil edilecek Divanı Muhasebatın manayı şerifi yoktur. Bendenizce böyle yapılacağına diyorum ki; Maliye Vekaleti muhasib-i mesulleri haydi gidin de bütçe haricinde, usul haricinde yolsuz para sarfedin diye göndermez ve onları cahil farz ederek göndermez. Mal memurları, kavanin-i maliyeye, usule ve nizama vakıf adamlardır. Öyle tayin edilir ve biz de öyle biliriz.*

Ali Rıza bey (İstanbul Mebusu): *Keşke öyle olsa.*

Maliye Vekili Hasan (Ataç) bey (Trabzon Mebusu): *Maliye Vekilinin kendisini murakabe edecek bir heyet hakkında söz söylemesi doğru olmaz. Müsaade buyurursanız bir mebus sıfatıyla ve yakından Divanı Muhasebatla alakadar olduğum için*[13] *biraz arzı malumat edeceğim: Malumu alileri olduğu üzere Divanı Muhasebat, elyevm mevki-i mer'iyette olan (halen yürürlükte olan) bir kararnameye istinat eder. Bu, 96 tarihli Divanı Muhasebat Kararnamesidir. (Doksanbeş sesleri). Veyahut beş. Bu Kararname mucibince vücuda gelen Divanı Muhasebat, sırf bir mahkeme-i hesabiyedir. Meşrutiyeti müteakip, 1325 senesinde Divanı Muhasebata ikinci bir vazife daha tevdi edildi; bu da, vize muamelesidir. Bütçenin teftiş murakabesi, bütçenin tasdikine merbut (bağlı) bir haktır. Tasdik edilen bütçede muamele cereyan edip etmediğini, bütçe haricinde sarfiyat yapılıp yapılmadığını ve sarfiyatın kavanin-i mevzuaya göre sarf edilip edilmediğini teftiş ve murakabe etmek icabeder ki bu muamele de hakk-ı tasdikin istilzam ettiği bir neticedir.*

Şu itibarla bütçenin teftiş ve murakabesi, yine tasdik salahiyetini haiz olan heyet-i teşriiye (yasama organı) namına yapılması icabeder ve Divanı Muhasebat namıyla vücuda gelen uzva (organa) tevdi edilen vazife budur....

Divanı Muhasebatın kablel-icra (icradan önce) sarfiyat-ı devlet hakkında icra edeceği teftiş ve murakabenin müessir olabilmesi, sarfiyat icra edilen bilumum sandıklar üzerinde bu hakkın mevcut olmasıyla kaimdir...

.... Maliye Vekaletinin diğer vekaletlerden ziyade Divanı Muhasebat lehinde bulunmasına sebep yoktur. Yalnız bir şey vardır ki Divanı Muhasebatın vazifesini bihakkın ifa etmesi, masarif-i devlette daima tasarruf icrasını temin etmiştir ve bu da Maliye Vekaletinin vasıl

[13] Ankara'da teşkil edilen Sayıştay'ın ilk çalışma mekanlarından biri, Maliye Vekili Hasan (Ataç) beyin evidir. Bkz. GÜRHAN ve ALTUN, **Cumhuriyetimizin Birinci Yılında Sayıştay**, Sayıştay Dergisi, sayı: 30, s.94-119.

olması icabeden hedeflerden birisidir. Bu itibarla Maliye Vekaleti Divanı Muhasebatın işleyip işlememesine pek bigane (ilgisiz) kalamaz... Binaenaleyh ihtiyaca tevafuk eden bir şekilde evvela Divanın heyet-i merkeziyesini vücuda getirmek lazımdır.[14]

Görüleceği gibi Maliye Vekili Hasan Bey, Sayıştay'ın varlık nedenini, bütçe hakkı ve yasama organının bütçeye ilişkin tasdik ve denetleme yetkisiyle irtibatlandırarak veciz ifadelerle açıklamıştır.

Yapılan müzakereler sonunda 374 sayılı **Divanı Muhasebatın Suret-i İntihabı Hakkında Kanun**[15] kabul edilmiş; ayrıca söz konusu kanunun uygulanması kapsamında (6. madde ile Kanunu yürütme yetkisi TBMM'ne verilmiştir) aşağıdaki karar alınmıştır:

Divanı Muhasebat Heyet-i Umumiyesi merkez-i Hükümette bulunacaktır. Binaenaleyh bütçe murakabesi atiyen vilayat-ı sairede yapılacağı veçhile İstanbul'da dahi lüzumu kadar murakıp ikamesi suretiyle ifa edilecektir.

Divanı Muhasebatın tali derecede bulunan murakıp ve ketebesi bersabık Divanca bil-imtihan alınacak ve keyfiyet-i tercih ve tayin Divan rüesasının (reislerinin) ekseriyet-i arasıyla icra edilecektir.

12.12.1923 tarihinde yapılan seçimde, A. Fuat (Ağralı) Bey, 132 oy alarak 12.500 kuruş maaşla Cumhuriyet döneminin ilk Sayıştay Başkanı olarak seçildi. 13 Aralık günü de yeni seçilen üyeler göreve başladılar.[16] Yapılan seçimde Birinci Daire Reisi Faik (Eke) bey Reisisani (İkinci Başkan) olarak seçilmiş; diğer daire başkanlıkları için seçim yapılmamıştır. Sayıştay'ın seçim sonrasında başkan ve üyelerden oluşan teşkilatı şöyledir:[17]

---

[14] TBMM Zabıt Ceridesi, Devre:II, Cilt:3, s.524-542.

[15] 6 Kanunuevvel (Aralık) 339 (1923) tarih ve 46 sayılı Resmi Ceridede (eski harflerle) yayımlanmıştır.

[16] H. Hüseyin GÜRHAN, **Sayıştay'ın Tarihsel Gelişimi**, Mali Hukuk Dergisi, sayı:13, s.6, 1972.

[17] Divanı Muhasebat Mecmuası (eski harflerle), sayı:1, s.165, 1340 (1924).

Reisievvel: Fuat Beyefendi hazretleri
Reisisani: Faik Beyefendi hazretleri
Reisisani: Münhaldir.
Reisisani: Münhaldir.
Aza: Celil Bey (Reisisani vekili)
Aza: Hacı Ziya Bey (Reisisani vekili)
Aza: Hasan Basri Bey
Aza:Yusuf Ziya Bey
Aza: Kamil Kemali Bey
Aza: Hüseyin Alim Bey
Aza: Abidin Bey

TBMM kararında ve Genel Kuruldaki müzakerelerde, Divan-ı Muhasebat'ın İstanbul'daki İkinci Dairesinin de Ankara'ya taşınması istenmişse de, yukarıda açıklandığı gibi İkinci Daire 1924 yılı sonuna kadar İstanbul'da çalışmaya devam etmiştir.

IX-GÜNDEMİN İLK MADDESİ: DUYUNU UMUMİYE

Orijinali Sayıştay Genel Kurul arşivinde bulunan el yazması zabıtlardan,[18] yeni Sayıştay'ın gündemindeki ilk konunun ne olduğunu öğrenmek mümkün olmuştur. 03.06.1339 (1923) tarih ve **1 sayılı karar** şöyle başlamaktadır:

***Daire**, Reis-i Sani Faik beyefendinin riyaseti altında bil-içtima (toplanarak), Duyun-u Umumiye Varidat-ı Muhassasa İdaresi'nin vizeye tabi tutulup tutulmayacağı meselesi tezkir kılınmış ve bu babta bervechi ati (aşağıdaki) mukarrerat ittihaz kılınmıştır.*

Osmanlı Devleti'nin 21.07.1914 tarihinde genel seferberlik ilan ederek Almanya ve müttefikleri yanında savaşa girmesi üzerine dış borç taksit ve faiz ödemeleri durdurulmuş bulunuyordu. Birinci Dünya Savaşı boyunca Duyun-u Umumiye İdaresi, kendisine bırakılan gelirlerin tahsiline devam etmiş; ancak alacaklılara ödeme yapılmamıştı. Kurutuluş Savaşı döneminde ise Duyun-u Umumiye İdaresi, -TBMM Hükümetinin

[18] Bu belgelere ulaşmamdaki yardımları için Genel Kurul Başraportörü Dr. Ahmet Özdemir'e teşekkür borçluyum.

ilk bütçesi olan- 28.02.1921 tarih ve 103 sayılı **1336 (1920) Senesi Muvazene-i Umumiye Kanunu'**nun 21. maddesi ile genel bütçeye dahil edilmiştir:

Duyun-u Umumiye İdaresi, yönetimine bırakılmış olan devlet gelirlerinin yönetimine, Büyük Millet Meclisi Hükümetinin egemen olduğu yerlerdeki teşkilatına ve görevlerine zarar vermemek kaydıyla ve yaptığı tahsilatı makbuz karşılığı Büyük Millet Meclisinin Maliye Bakanlığı veznelerine yatırmak şartıyla, Maliye Bakanlığına bağlı olarak devam edecektir. Duyun-u Umumiye İdaresinin giderleri bütçeye konulan ödeneklerle karşılanacaktır.[19]

Lozan Anlaşması ile Osmanlı yönetiminden kalan ve Duyun-u Umumiye tarafından yönetilen borçların, Osmanlı Devleti'nden toprak alan devletler arasında paylaştırılması esası benimsendi. Ancak Duyun-u Umumiye İdaresi kaldırılmamış, genel bütçe içerisine alınarak paylaştırma yapılıncaya kadar Türkiye'de faaliyetlerine devam etmiştir.[20]

Yeni Sayıştay'ın bu ilk kararı, önemine binaen -dili biraz sadeleştirilerek- aşağıda verilmiştir:

"Duyun-u Umumiye İdaresi öteden beri, idare konusunda kendisini tam bağımsız addederek hükümetin yürürlükteki kanun ve nizamlarının hükümleriyle mukayyet görmemekte ve bu babtaki iddialarını **Muharrem Kararnamesi**'nin[21] 16. maddesindeki, "Meclis kendisine bırakılan gelirleri yönetmeye yetkilidir" ibaresine dayandırmaktadır.

Duyun-u Umumiye ile Hükümet arasındaki ilişkileri tanzim ile Duyun-u Umumiye İdaresine resmi bir sıfat veren ve hamilleri (alacakları) tatmine matuf olarak akdedilip, hükümleri halen geçerli olan Muharrem

---

[19] Madde metnini sadeleştirerek aktaran: Alptekin MÜDERRİSOĞLU, **Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları**, s. 325, Atatürk Araştırma Merkezi Yay. Ankara, 1990.

[20] Muhsin ALTUN, **Birinci Dünya ve Kurtuluş Savaşının Sayıştay Kararlarına Yansıyan Yönleri**, Sayıştay Dergisi, sayı:36, s.52.

[21] Decree of Moharrem. 21 Kanunuevvel 1881 tarihli İrade-i Seniye ile yürürlüğe girmiş olup, Hicri 29 Muharrem'e tesadüf ettiği için yerli ve yabancı kaynaklara bu adla geçmiştir.

Kararnamesi'nin 16. maddesinde, söz konusu idarenin memurlarının vergi, tekalif ve rüsum hususunda devlet memurlarıyla müsavi tutulacakları yazılı olduğu gibi, 17. maddesinde de idare meclisinin bir bütçe tanzim edip, bunu her mali yıl başından iki ay önce Maliye Nezaretine sunmaya mecbur olduğu; ve bu bütçenin mevcut nizamlara muvafık olmak lazım geleceği ve 18. maddesinde de Duyun-u Umumiye İdaresinin **Hükümet-i Seniye'nin teftişatına tabi** tutulacağı ve teftiş işinin komiser ve müfettişler vasıtasıyla ifa ettirilip, her müfettişin görev kapsamının Hükümet tarafından tayin edileceği açıklanmış bulunmaktadır.

Söz konusu hükümler nafiz bir nazarla ciddi bir tahlile tabi tutulduğu takdirde, duyun-u umumiye-i devletin ödenmesine tahsis edilmiş bazı gelirlerin tahsil ve cibayeti (toplanması) Duyun-u Umumiye İdaresine verilmekle beraber, devletin gözetim ve teftiş hakkından feragat etmemesi ve muamelat-ı devletten bazısının ifası hususunda söz konusu idareyi vekil kıldığı açıkça anlaşılmaktadır.

Şöyle ki, Duyun-u Umumiye memurlarının hukuki vaziyetleri ve resmi yetkilerini tayine matuf bulunan 16. madde ile söz konusu memurların Hükümet-i Seniye memurları ile müsavi (eşit) bir vaziyette bulunacakları esası benimsenerek idari yetkileri ve mali şartları itibarıyla söz konusu memurlara hiçbir müsaade ve imtiyaz tanınmamış olduğu halde, nizamlara uygunluk hususunda özel bir fark getirildiği ve gelirlerin toplanması masrafına karşılık olarak 336 (1920) senesine kadar Maliye bütçesine konulmakta olan 100.000 Lira tahsisatın Duyun-u Umumiye İdaresinin bu babta ihtiyar edeceği masraflara tekabül etmek üzere Hükümetin harcanmasına izin verdiği meblağlar mahiyetinde değil; şu vazife için kendilerine maktuan verilen bir tahsisat şeklinde telakki ile bütçelerine ithal etmeyerek Meclis-i İdarenin emrine tabi bulundurmakta ve söz konusu 100.000 Liranın sarfı hususunda **müsrifane hareket** edilmekte olduğu gibi;

17. maddede Duyun-u Umumiye'ye ait bütçenin mevcut nizamlara uygun olarak tanzim ve Hükümet canibinden tasdik edildikten sonra yürürlüğe girmesi lazım geleceği esası tespit edilmiş ve Hükümetimizin şimdiki yönetiminde de bilumum devletlerde olduğu gibi **bütçenin tasdik hakkı** parlamentoya ait ve tasdike iktiran eden bütçelerin murakabesi işi de Divanı Muhasebata verilmiş bulunmasına ve bütçe ile verilen tahsisatın kullanılış şeklinin murakabe edilmemesi, bütçeyi tasdik hakkının manasız ve kıymetsiz bir hak ve salahiyet haline indirilerek 17. maddeyi fiilen hükümden ıskat (düşürmek) demek olacağına;

18. maddede teftiş ve murakabe hakkını haiz olduğu belirtilen hükümetin şimdiki yönetimi itibarıyla bütçe noktasından **teftiş ve murakabe** vazifesi Divanı Muhasebat marifetiyle icra edilmekte bulunmasına göre, **Duyun-u Umumiye İdaresi muamelatının da Divanın vizesine tabi olması** ve hükümet ile Duyun-u Umumiye arasında doğacak ihtilafların hakeme havalesi lazım geleceğine dair olan madde hükmünün de daha esaslı maddelerle sınırlandırılması lazım gelip, yürürlükteki kanun ve nizamlara aykırı olan durumlarda hükümetin uyarıları, Duyun-u Umumiye İdaresince vacibül-ittiba (uyulması zorunlu) olunmak lazım geldiği kararlaştırılmış ise de;

Kati olarak halledilip bir karara bağlanması, Hükümetin idare-i aliyesine ait vazifeler cümlesinden bulunmasına göre, şu cihetin alınacak kararın Divanı Muhasebata tebliği ricasıyla Maliye Vekalet-i Celilesine tezkire yazılmasına karar verilmiştir."

Görüldüğü gibi yeni Sayıştay, bütçe hakkından hareketle Duyun-u Umumiye'nin Sayıştay'ın denetimine tabi tutulması gerektiği görüşüne varmış; bununla birlikte konu yeni hükümetin izleyeceği politika ile ilişkili görüldüğünden, hükümet görüşünün tespiti zorunlu görülmüştür. Bu amaçla yazılan tezkirede,

Duyun-u Umumiye teşkilat-ı hazırası, teşkilat-ı Maliyeye tevfikan (uygun olarak) tadil edilmedikçe Divanın vazife-i murakabesi merkez sarfiyatıyla taşraya verilecek nakit havalelerine inhisar edecek, bu ise

Meclis-i Aliyece istihdaf olunan (hedeflenen) gayeyi temin edemeyecektir. Denilmekteydi.

X-HÜKÜMETİN GÖRÜŞÜ

Duyun-u Umumiye konusundaki Hükümet görüşü, iki yıla yakın bir süre geçtikten sonra geldi. Bu arada Lozan Anlaşması imzalanmış, yukarıda açıklandığı gibi Duyun-u Umumiye tarafından yönetilen borçların Osmanlı Devletinden toprak alan devletler arasında paylaştırılması esası kabul edilmişti. Maliye Vekaletinin 17.02.1341 (1925) tarih ve 14273/24 sayılı cevabi yazısında,

1. Duyun-u Umumiye teşkilatının vilayet mal sandıkları veya posta ve telgraf idaresi gibi, şubelerinin başmüdürlüklere bağlanması ve buralarda saymanlıklar kurulması,
2. Bu düzenlemenin 342 (1926) yılı bütçesiyle birlikte uygulamaya konulması,
3. Şube hesaplarının önceden olduğu gibi 341 (1925) yılında da merkezde toplanması,
4. Harcamaların kaza mal sandıklarına kıyasen mahsup şeklinde verile emrine bağlanması,

Gerektiği belirtilmiş; Duyun-u Umumiye personelinin ise devlet memurlarından hiçbir farkı bulunmadığı, dolayısıyla maaş ve harcırah bakımından bütün memurların tabi oldukları genel hükümlere tabi olacakları ifade edilmiştir.

Hükümetin bu görüşü, aynı tarihte (17.02.1925) Duyun-u Umumiye İdaresine de tebliğ edilerek bu şekilde örgütlenmesi istenmiştir.

Görüleceği gibi Sayıştay'ın görüşü Hükümet tarafından da kabul edilmiş ve Duyun-u Umumiye'nin de bu denetimin etkinliğini sağlayacak şekilde örgütlenmesi öngörülmüştür. Sayıştay Genel Kurulu, bu cevap üzerine aldığı 21.02.1925 tarih ve 654 sayılı kararında,

- *1341 Yılı başlangıcından itibaren merkezde yapılacak bütün harcamalara ait verile emirleriyle şubelere verilecek nakit havalenamelerinin vize edilmek üzere Sayıştay'a gönderilmesi,*
- *Usul-ü Muhasebe-i Umumiye Kanunu gereğince tahakkuk edipte şimdiye kadar ödenememiş borçların, yılı bütçesinde ödenek artığı bulunmak şartıyla geçen yıllar borçları faslından ödenmesi gerektiği,*
- *Bu fasıldan yapılacak ödemelerin denetimini sağlamak için 336 (1920) yılından itibaren geçen yıllar bütçelerinden harcanmaksızın kalan ödenek artıklarını fasıl ve madde itibarıyla gösteren bir cetvel hazırlanarak Sayıştay'a gönderilmesi,*

Hususlarının Duyun-u Umumiye Müdüriyetine tebliğ edilmesi kararlaştırılmıştır.[22] Genel Kurul 1926 yılına kadar olan Duyun-u Umumiye hesaplarının ise Maliye Bakanlığınca bildirilen şekliyle kabul ve tetkik edilmesine karar vermiştir.

XI-GÜNDEMİN İKİNCİ MADDESİ: KADRO HARİCİ İSTİHDAM EDİLEN ODACI

Yeni Sayıştay'ın Ankara'daki Birinci Dairesinin aynı gün (3 Haziran) karara bağladığı konulardan biri de Mümeyyiz Nusret Bey[23] tarafından vize edilmeyen bir verile emrine ilişkindir. Nusret Beyin aynı tarihli müzekkeresinde,

"Vize edilmek üzere Divana gönderilen ita emri evrakının tetkikinde, Maarif Vekaleti muhasebe müdürlüğünde kadroda muayyen miktardan fazla olarak bir odacı istihdam edilmekte olduğu" anlaşılmış ve bu konuda ne gibi bir gerekçeye istinat edilmekte olduğu bildirilinceye kadar söz konusu verile emri iade edilmiştir.

[22] Muhsin ALTUN, agm.

[23] 1925 Yılı devlet Salnamesinde (s.85) **İkinci Sınıf Murakıp** olarak yer almıştır.

Muhasebe müdürlüğünden alınan savunmada ise kadro harici istihdamın mümkün olmadığı kabul edilmekle birlikte, “pek ziyade tekessür eden (çoğalan) muhasebe umuruna (işlerine) müteallik evrakı” ilgili oldukları yerlere ulaştırmak ve takip etmek için fazla bir odacıya ihtiyaç hasıl olduğu bildirilmiştir.

Nusret Bey ise buna karşılık olarak, kadronun teşkilat kanunu mahiyetinde bulunduğunu belirtmiş ve “ihtiyacın derecesi ne olursa olsun tayini caiz olamayacağı” düşüncesiyle müzekkere yazmıştır.

Heyette yapılan müzakere sonunda Murakıp Nusret Beyin görüşü doğrultusunda karar verilmiştir:

Teşkilat kanunu mahiyetinde bulunan kadronun ihtiyacat-ı idariyeden dolayı tevsi ve tadili gayrı caiz bulunmasından naşi (dolayı) mezkur ita emrinin vize edilmeyerek ba-takrir dairesine reddine...

XII-TBMM’NE GÖNDERİLEN İLK SAYIŞTAY RAPORU

1923 Yılı Haziran ayı başında faaliyete geçen Sayıştay, mali yıl sonuna (1924 Şubat ayı sonu) kadar olan döneme ilişkin olarak bir rapor hazırlayıp TBMM’ne göndermiştir. Divanı Muhasebat Encümeni’nde (Sayıştay Komisyonu) görüşülen rapor, Encümence hazırlanan mazbata ile birlikte TBMM Genel Kuruluna sunulmuştur. TBMM’nin 31.01.1341 (1925) tarihli 43. içtimaında söz alan Encümen Reisi Vehbi (Bolak) Bey, raporun 1341 yılı bütçesinden önce görüşülmesinin yararlı olacağını belirtir:

Divanı Muhasebat Encümeni Reisi Vehbi Bey (Karesi Mebusu): *Efendim; usul hakkında söz istiyorum. Bir rapor takdim ettik. Bu kablessarf vizeye aittir. Takrir_tespit edilecek ve bütçede esas olarak tutturulacak bazı şeyler vardır ki eğer bu rapor kabul edilirse bazı arkadaşlar sözlerinden sarfınazar edeceklerdir. O teklif ettiğiniz maddeler, 1339 (1923) senesine aittir. Kabul edilirse, 1341 senesi bütçesi de buna göre tespit olunacaktır...*

Vehbi Beyin haklı olarak belirttiği gibi önceki yıl bütçelerine ait olarak Sayıştay'ca tespit edilen yanlışlıklar, yeni yıl bütçesinden önce görüşülüp karara bağlandığı takdirde aynı yanlışlıkların tekrarı önlenebilecektir:

... Bu Heyet-i Celilenize tevdi edildi. Divanı Muhasebata aittir. Onun için bendeniz istirham ediyorum bunun hiç olmazsa "Mütalaat-ı Umumiye" kısmını, çünkü hepsi belki uzun gider, fakat mütalaat-ı umumiye kısmı bütçe ile alakadardır ve iki üç sayfadan ibarettir. O okunsun, tespit edilsin, ondan sonra bütçenin müzakeratında kolaylık olur zannederim.

Maliye Vekili Mustafa Abdülhalik Bey (Kangırı): *Kanunlara tahsis edilen günlerde yarından itibaren hemen bunu müzakere edelim. Haftanın iki günü diğer mevaddın müzakeresine tahsis edilmiştir. Vehbi beyin buyurduğu kanunu müzakere edelim. Bütçe teehhür etmesin (gecikmesin).*

Vehbi Bey (Karesi): *Mesela bütçede gece yevmiyesi koymuşlardır. Bunu Divanı Muhasebat Encümeni kadro teşkilatı ile muvafik görmemiştir ve esbabı mucibesini arz etmiştir. Bunun üzerine de bir çok arkadaşlar söz söyleyecektir. Eğer burada onlar tespit edilirse o sözlere lüzum kalmaz. Binaenaleyh burada okunmalıdır.*

Bu aşamada TBMM Başkanı Kazım Paşa, Encümen raporunun bütçeden önce görüşülüp görüşülmemesini oya sunar:

Reis: *Efendim; Divanı Muhasebat Encümeni kendi raporunun bütçeye takdimen müzakeresini talep ediyor. Eğer kabul ederseniz bugün müzakeresine başlarız. Kabul edenler lütfen el kaldırsın.*

Ruşen Eşref Bey (Karahisarısahip): *Bütçe müzakeresi bugün itmam edilecek (tamamlanacak) değildir ki bugün müzakere edelim.*

Reis: *Bugün müzakeresini kabul etmeyenler lütfen el kaldırsın... Kabul edilmemiştir. Bütçe müzakeresine başlıyoruz...*

Yapılan oylama sonucuna bağlı olarak raporun bütçeden önce görüşülmesi mümkün olamamıştır.[24]

TBMM'nin, Sayıştay'ın bu ilk raporu üzerine aldığı 04.02.1341 (1925) tarih ve 110 sayılı karar aşağıdadır:[25]

1339 sene-i maliyesi Haziran, Şubat aylarına ait Divanı Muhasebat raporları üzerine Divanı Muhasebat Encümeni tarafından tanzim edilen mazbata Heyet-i Umumiyece bil-müzakere, bervech-i ati mukarrerat (aşağıdaki kararlar) ittihaz edilmiştir:

1. *Muvazene-i umumiyeden (genel bütçeden) maaş alan memurin ve müstahdemine saat-i mesai haricinde çalıştıklarından dolayı ücret verilemez.*
2. *Tetkikat, teftişat, tahkikat, taharriyat ve istikşafat ve sair bilumum memuriyet-i muvakkate ile vukubulan seyahatlerde infikak (ayrılış) ve muvasalat (varış) yevmiyesi verilmez.*
3. *İnşaat, ihalat şeraiti ve mukavelatı, devletçe müttehiz numunelere tevfikan (uygun olarak) tanzim olunur.*
4. *Taahhüt yolsuzluklarından dolayı Divanı Muhasebat vizeden imtina eder.*
5. *Memurine ikramiye itası kanuna müstenit olmak lazımdır.*

Sayıştay bu raporunda, kanunlara aykırılıktan dolayı vize etmediği işlemlerden gerekli gördüklerini TBMM'ne bildirmiştir. TBMM'nin kararları da esas olarak raporda yer alan konularda Sayıştay'ın görüşüne iştirak etme yönündedir. 1924 Mali yılından itibaren Sayıştay düzenli olarak her üç ayda bir TBMM'ne raporlar göndermiştir.

[24] TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: II, Cilt:13, s.4.
[25] 23.02.1343 (1927) Tarih ve 84 sayılı Resmi Ceridede (eski harflerle) yayımlanmıştır,

SONUÇ

Osmanlı Sayıştayı, kanuni şekil şartlarından taviz vermeksizin çalışmaya yönelik yaklaşımını son gününe kadar sürdürmüş, büyük bir dönüşüm geçiren siyasal ve toplumsal yapının ortasında adeta hiçbir şey olmamış gibi davranmıştır. Bu durum esneklikten yoksun bir denetim anlayışı olarak eleştirilebileceği gibi, kurulu düzene sadık ve vazifeşinas bir memurlar topluluğunun takdire layık bir davranışı olarak da değerlendirilebilir. Esasen Osmanlı Devleti'nin, son iki yüz yıl içinde uğradığı yenilgiler ve toprak kayıplarına karşın, 20. yüzyıla büyük devletlerden biri olarak girebilmiş olması da büyük ölçüde sadık devlet memurlarının özverili çabalarının bir sonucu olsa gerektir.

Devlet namına harcanan her kuruşun hesabının verilmesi gerektiğini düşünen Cumhuriyet kadroları, Sayıştay'ı bütçe hakkının ve yasama organının bütçe üzerindeki egemenliğinin doğal ve zorunlu bir sonucu olarak görmüşlerdir. Bu anlayışın gereği olarak, Sayıştay'ın çalışma ve denetim usulleri değiştirilmemiş, yalnız TBMM ile ilişkilerinin kuvvetlendirilmesine önem verilmiştir. Sayıştay başkan ve üyelerinin Osmanlı döneminde olduğu gibi hükümet (Babıali) tarafından değil, TBMM tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir.

Bu anlayışla teşkil edilen yeni Sayıştay, ülkenin içinde bulunduğu nesnel koşullara uygun olarak daha gerçekçi bir gündemle işe başlamıştır. Buna karşın yeni Sayıştay'ın da esneklikten yoksun bir denetim yaklaşımı ve kanunların tavizsiz olarak tatbiki konusunda Osmanlı Sayıştayı'ndan farklı olmadığı görülmektedir. Kanunların yeni ortaya çıkan toplumsal ve idari ihtiyaçların gerisinde kalmasından doğan sorunların çözümünün hükümetlere ait olduğu hatırlandığında, TBMM ile güçlü ilişkilere sahip olarak işe başlayan yeni Sayıştay'ın devraldığı bu mirasın aslında olumlu bir işlev gördüğü de kabul edilmelidir.

CUMHURİYETİMİZİN BİRİNCİ YILINDA SAYIŞTAY

H. Hüseyin GÜRHAN
Sayıştay Uzman Denetçisi

Muhsin ALTUN
Sayıştay Denetçisi

GİRİŞ

Vergilerin ölçülü ve sınırlı olması yönündeki halk isteği doğrultusunda mutlak monarşilere karşı verilen mücadelenin ürünü olan parlamentolar, vergilerin belirlenmesiyle birlikte devlet giderlerinin de denetim altına alınmasını kendilerine verilen bütçe hakkı'nın gerektirdiği bir zorunluluk olarak görmüşler; devlet gider ve gelirleri arasında uyum sağlamak amacıyla, onayladıkları bütçeleri Sayıştay gibi uzmanlaşmış birimlere denetlettirmişlerdir.

Her ne kadar bütçe hakkı ve parlamentoların oluşumuyla Sayıştayların doğuşu arasında yakın ilgi mevcut ise de devletin gelir ve giderlerinde karar yetkisini elinde bulunduran güç adına denetim yapan kuruluşlar da Sayıştay işlevini yerine getirmişlerdir. Bu nedenle Sayıştayların tarihinin parlamentolardan önceye götürülmesi de mümkündür. Nitekim Türk Sayıştayı da böyle doğmuş; Islahat ve Tanzimat hareketleriyle hızlı bir değişime uğrayan Osmanlı teşkilat yapısı içerisinde Meclis-i Mebusan'dan önce kendisine bir yer bulmuştur.

Gerek Tanzimat dönemiyle başlayan yeni reformların uygulanmasından doğan sorunları çözümlemek, gerekse mali idareye yardımcı olmak amacıyla 1840 yılında kurulan "Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye" isimli komisyona bağlı olarak faaliyet gösteren "Meclis-i Muhasebe-i Maliye"nin ilk Türk Sayıştayının da çekirdeğini oluşturduğu söylenebilir. 1 Rabiülevvel 1256 (3 Mayıs 1840) tarihli Ceza Kanunname-i Hümayunu'nda tahsilat, imalat, masarifat memurları hesaplarının her yıl teker teker sözü edilen Komisyonca inceleneceği yönünde hükümlerin bulunması da bu savımızı kuvvetlendirmektedir.(1)

1851 Yılında oluşturulan Zimemat Komisyonu, 1858 yılında kurulan Meclis-i Maliye Komisyonu ile 1860 yılında kurulan Meclis-i Hazain gibi komisyonlar da Sayıştay'ın işlevini yerine getirmişlerse de 30 Zilkade 1278 (29 Mayıs 1862) tarihinde Sultan Abdülaziz'e sunulan arz tezkeresiyle bir Mahkeme-i Kübra olarak kurulan, başkanlığına da ünlü devlet adamı Ahmet Vefik Paşa'nın getirildiği "Divan-ı Muhasebat"ı ilk Sayıştay olarak kabul etmekteyiz.

----

(1) Pertev BİLGEN, **Sayıştay'ın Yargı Düzeni İçindeki Yeri,** İ.Ü. SBF Dergisi, Nisan 1994, s. 37-38.

12 Cemaziyelahir 1280 (24 kasım 1863) tarihinde çıkarılan Nizamname ile bir Başkan, yedi Üye ve dört Mümeyyizden (Denetçi) oluşan bir yapıya kavuşan Sayıştay, 2 Zilhicce 1281 (29 Nisan 1865) tarihinde yürürlüğe giren Nizamname ile Maliye ve Muhakemat Dairesi olmak üzere iki daireye ayrılmış; 1876 yılında Meşrutiyetin ilan edilmesiyle yürürlüğe giren Kanun-u Esasi'nin 105 ve 107. maddelerine girerek anayasal bir kimlik kazanmıştır. Sayıştay'ın bu dönemdeki yeni statüsünü ve örgüt yapısını düzenleyen 3 Zilhicce 1296 (1878) tarihli "Divan-ı Muhasebat'ın Suret-i Teşkil ve Vazaifine Dair Kararname" Cumhuriyet döneminde 1934 yılına kadar yürürlükte kalmış -1926 yılında hazırlanmasına rağmen ancak 1934 yılında kanunlaşabilen- 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu da büyük ölçüde bu Kararnameden etkilenmiştir.

I. CUMHURİYET SAYIŞTAYI NASIL KURULDU?

1. BİR MURAKIP BİR MÜHÜR

Birinci dünya savaşından yenik çıkan Osmanlı Devleti'nin başkenti İstanbul, 16 Mart 1920'de müttefik devletlerce resmen işgal edildi. Bu işgale karşılık olarak, ulusal bağımsızlık hareketini Heyet-i Temsiliye adı altında örgütlemiş bulunan Mustafa Kemal tarafından bütün kolordulara ve valiliklere gönderilen bir tamimle İstanbul hükümetinin Anadolu'daki tüm gelir kaynaklarına (Mal sandıkları, Osmanlı Bankası, Duyunu Umumiye ve Reji İdaresi(2) vezneleri) el konuldu. Böylece İstanbul'daki Maliye Nezareti, gelirlerinin büyük bir kısmından mahrum kalırken Divan-ı Muhasebat'ın, saymanlık ve mal sandıkları üzerinde yürüttüğü denetim de kesilmiş oluyordu.

Kurtuluş Savaşı sırasında Sayıştay Murakıpları ulusal mücadelenin örgütlenmesinde aktif bir şekilde yer almışlardı. Örneğin Murakıp İhsan ve Hüseyin İhsan Beyler İstanbul'dan Anadolu'ya silah sevkiyatı için kurulan MM (Müdafa-i Milliye) Grubu'nun Şehremini teşkilatı sorumlusu idiler. Yine Murakıp Sadık ve Nihat Beyler aynı örgütün birinci derecede yöneticileri arasındaydı. Murakıp Ali Cemal Bey ise MM Grubu'nun Beyazıt teşkilatını yönetmekteydi.(3) Murakıplardan Faik (Eke) Bey ise TBMM'nin açılmasından sonra Ankara'ya gelmişti. Kendisinde bir de Divan mührü vardı. İlk defa Faik Bey Divan-ı Muhasebat'a tek başına memur edildi.(4) Böylece Ankara'daki Sayıştay bir Murakıp, bir mühürle çalışmaya başlıyordu.

----

(2) Osmanlı tütün tekelini yöneten kuruluşun kısa adı. (Memalik-i Osmaniye Duhanları Müşterekül- Menfaa Reji İdaresi).

(3) Mesut AYDIN, **Milli Mücadele Döneminde TBMM Hükümeti Tarafından İstanbul'da Kurulan Gizli Gruplar ve Faaliyetleri,** Boğaziçi Yay. İstanbul, 1992.

(4) Enver Behnan ŞAPOLYO, **Mustafa Kemal Paşa ve Milli Mücadelenin İç Alemi,** İnkılap ve Aka Yay., s.105.

Ankara Hükümetinin 1920 yılı bütçesinde İstanbul'da bulunan bütün devlet kurumları için olduğu gibi Divan-ı Muhasebat'a da ödenek ayrılmıştı. Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) "Zatı Hazreti Padişahi ve Hanedanı Saltanat"tan sonra ikinci sırada 26.696 Lira ödenekle yer alıyordu. Sayıştay, Başvekalet tarafından iki daire olarak tesis edilmiş, Ankara'daki Birinci Dairenin reisliğine Faik Bey tayin edilirken İstanbul'daki Divan-ı Muhasebat İse İkinci Daire olarak kabul edilip reisliğine de -1923'te Maliye Bakanlığı Müsteşarı olan- Salih Vahit Bey atanmıştı.(5) Ancak bu dönemde İstanbul'daki Osmanlı Sayıştayı resmen varlığını sürdürdüğünden, Ankara'da kurulan Sayıştay için bir başkan seçilmemiş; Sayıştay'ın varlığı bir iskelet kadro halinde kalmıştır. Dolayısıyla bütçedeki ödeneğin harcanması da söz konusu olmamıştır. Nitekim 1921 ve 1922 yılı bütçe kanunlarına da Divan-ı Muhasebat için ödenek konulmamıştır.

Bununla birlikte yasama ve yürütme erkini elinde bulunduran TBMM'nin, kurulur kurulmaz Sayıştay'ı bir teşkilat olarak yaşama geçirmesi, Ulusal mücadeleyi örgütleyen kadroların Sayıştay'a verdikleri önemi göstermesi bakımından son derece anlamlıdır. TBMM Hükümetinin kuruluş ve çalışma koşulları dikkate alındığında ulusal bağımsızlık için paranın yönetiminin de savaş kadar önemli olduğu anlaşılacaktır:

Ankara'da vekaletler için büyük binalar mevcut değildi. O tarihlerde en büyük bina vilayet konağı idi. Vali odası Başvekalete tahsis edildi. Kabine ilk toplantısını 5 Mayıs 1920 tarihinde Mustafa Kemal'in başkanlığında vali odasında eski ve cilası dökülmüş bir masada yaptı. Mustafa Kemal Paşa yayları bozuk bir kanepeye oturmuştu. Diğer odalar da vekaletlere ayrıldı. İlk zamanda vekillerin ne umum müdürleri ne de müsteşarları vardı. Her vekilin bir kaç memuru vardı. Vekillere bir masa ve bir tahta iskemle, bir hokka, bir kalem; bazı katiplere masa bulunamadığından bir gaz sandığı, hokka olarakta birer fincan verildi...

Telefon yoktu, elektrik kurulmamıştı. Vekillerin siyah bir elbiseleri bile yoktu. Bir gün bir ecnebi, vekilleri ziyaret edecekti. Maarif Vekili Hamdullah Suphi (Tanrıöver) Beyin bir Jaketatayı vardı. Her gün sıra ile vekiller bu Jaketatayı giymek suretiyle misafir kabul etmişlerdi... Vekaletlerde memur da pek azdı. Milli mücadelede Ankara'ya kaçıp gelenlerin adedi 1500 kişi idi. Bu büyük davayı yürüten bir avuç münevverdi...(6)

----

(5) age, s.105.

(6) age, 103-106.

2. MURAKABE ENCÜMENİ

Kurtuluş Savaşı döneminde hazırlanan bütçelerin Anadolu'yu kapsayan ilk bütçeler oluşu, gelir ve harcama hacminin tahmin edilmesindeki güçlükleri de beraberinde getirmiş; savaş koşullarının gerektirdiği olağanüstü harcamalar yapma zorunluluğu da buna eklendiğinde, harcamalar üzerinde Meclis adına yapılacak bir denetimin önemi kendiliğinden ortaya çıkmıştı. 1922 Mali yılı harcamaları 1921 yılı ödeneklerine kıyasen Maliye Bakanlığına verilen avanslara dayanılarak yapıldı. 28 Şubat 1922 tarih ve 198 sayılı **1922 Senesi Birinci Avans Kanunu**'nun 5. maddesinde (bugünkü ifadelerle) şu hüküm yer almaktadır:

Gelir ve giderlerin devletin bütçe ve genel muhasebe kanunlarına ve bütçenin fasıl ve maddelerine uygun olarak toplanmasını ve giderlerin yapılmasını sağlamak için, gerek harcamalardan önce ve gerek harcamalardan sonra Meclis adına denetimle görevlendirilecek ***Sayıştay'ın kurulmasına kadar,*** *Maliye ve Milli Savunma Bakanlıkları için üçer, diğer bakanlıklar için birer uzman üye Genel Kurulca seçilir. Bu Murakıplar Murakabe Encümeni'ni teşkil ederler. Murakabe Encümeni ve üyeleri denetimlerinin sonucunu Meclise raporla arzetmek zorundadır. Murakabe Encümeni genel gelirlere ve giderlere, devletin vergi almasına ve harcamalarına ilişkin denetim sonuçları hakkında üç ayda bir fezleke sunmakla yükümlüdür. Murakıplar ile Bakanlar arasında çıkacak anlaşmazlıklar Meclis Genel Kurulunca çözülür.*[7]

Bu madde hükmüyle, yasama ve yargı güçlerini kendinde toplayan TBMM Sayıştay'ın görevlerini de üzerine almış; kendi içinden seçeceği üyeleri vasıtasıyla hükümet harcamalarını denetlemeye başlamıştır. Sayıştay görevini yürüten bu komisyon 16 Nisan 1923 tarihinde TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verilmesine kadar görevini sürdürmüş; 29 Nisan 1923'te ise yine 1920 yılındaki uygulamaya dönülmüştür.

3. 374 SAYILI KANUN

Cumhuriyetin ilanından hemen sonra 24 Kasım 1923'te ise 374 sayılı **Divan-ı Muhasebat'ın Suret-i İntihabına Dair Kanun** yürürlüğe girdi.[8] Bu kanunla birlikte Türkiye Cumhuriyeti Sayıştayı Ankara'da resmen ve fii-

----

(7) TBMM Kavanin Mecmuası, Devre-I, Cilt-1, s.226.

(8) 6 Kanunuevvel 1339 (1923) Tarih ve 46 Sayılı Resmi Ceride.

len kurulmuştur. 12 Aralık 1923'te İsmet İnönü'nün Lozan danışmanlarından A. Fuat (Ağralı) Bey, 132 oy alarak 12.500 Kuruş maaşla Cumhuriyet döneminin ilk Sayıştay Başkanı olarak seçilmiş, 13 Aralıkta da yeni seçilen Üyeler göreve başlamışlardı.(9) Hükümleri Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçim yöntemine münhasır olan kanunun 4. maddesinde "İşbu kanuna muhalif ahkam mülgadır" denilerek, Osmanlı döneminden kalma 1878 tarihli **Divan-ı Muhasebat'ın Suret-i Teşkil ve Vazaifine Dair Kararname**'nin seçim usulü dışında kalan hükümlerinin ve 27 Şubat 1327(1911) Tarihli Muhasebei Umumiye Kanunu Muvakkatinin "kablessarf" (harcamadan önce) vizeye ilişkin 29 ve 30. maddelerindeki hükümlerin Cumhuriyet Döneminde de devamı sağlanmıştır.

Sayıştay'ın 1924 anayasasında yer alması da tartışmalı geçen görüşmeler sonunda mümkün olmuştur. Anayasa müzakerelerinin son oturumunda D. Beyazıt Milletvekilleri Şefik ve Süleyman Sudi, Erzurum Milletvekilleri Raif ve Ziyaeddin, Gümüşhane Milletvekili Veysel Rıza, Van Milletvekili Münip ve Konya Milletvekili Eyüp Sabri beylerin ortak önergeleri kabul edilmiş ve Sayıştay 1924 Anayasasının 100. maddesinde yer almıştır:(10)

Büyük Millet Meclisine merbut ve Devletin varidat ve masarifatını kanun-u mahsusuna tevfikan murakabe ile mükellef bir Divan-ı Muhasebat müessestir...

4. İLK ÇALIŞMA MEKANLARI

Cumhuriyet Sayıştayının ilk yıllarda müstakil bir hizmet binası olmamıştır. Eski Sayıştay üyelerinden Refik Besim BAKUY, Sayıştay'ın ilk günlerini şöyle anlatmaktadır:

Ankara'da mütevazı bir evin odasında başlayan Divan-ı Muhasebat'ın teşkilat ve salahiyetleri genişletildiği gibi asri bir şekilde çalışabilmesi için ona lüzumlu olan vesait de verilmişti.(11)

Bakuy'un sözünü ettiği **mütevazı ev** bugünkü Anafartalar Caddesi ile Denizciler Caddesi'nin oluşturduğu üçgende yer alan, dönemin Maliye Vekili Hasan Fehmi (Ataç) Beyin evidir. Ancak burası Sayıştay'ın çalışmaya

----

(9) H. Hüseyin GÜRHAN, **Sayıştay'ın Tarihsel Gelişimi,** Mali Hukuk Dergisi, 1972, Sayı:13, s.6.

(10) Bkz. **Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay,** Sayıştay Yay. No:8, Ankara, 1973, s.286.

(11) R. Besim BAKUY, **Mali Murakabe**, Ankara, 1937, s.117.

başladığı ilk bina olmayıp Sayıştay ilk olarak Hakimiyet-i Milliye Gazetesinin çıktığı binada çalışmaya başlamıştır.[12] Daha sonra Park Sineması olarak kullanılan bu bina, bugün Ulus'taki Halk Bankası ve Vakıfbank şubelerinin bulunduğu yerde idi. Hasan Fehmi Beyin evinden sonra Tahtakale'de ahşap bir binaya taşınan Sayıştay, buradan da Ulus'ta şimdiki Sümerbank binasının bulunduğu yerdeki Taşhan'a taşınmış; 1926'da ise şimdiki yerinde bulunan binasına yerleşmiştir.

1925 Yılında iki meclis arasına mimar Arif Hikmet Koyunoğlu tarafından inşa edilen Sayıştay'ın yeni hizmet binası 1926 yılında hizmete açıldı. Son dönem Osmanlı mimarisinin izlerini taşıyan bu binanın dış cepheleri 1928 yılında Avusturyalı mimar Ernest Egli tarafından tadil edilerek bina bugünkü görünümüne kavuşmuştur.

II. KURULUŞ AŞAMASINDAKİ SORUNLAR

Sayıştay'ın birinci yılı yeni örgütlenmenin ve denetim sisteminin oluşturulması yanında, Osmanlı döneminden kalan hesapların kesin hükme bağlanmasına ilişkin çalışmalar üzerinde yoğunlaşmıştır. Aşağıda o döneme ait Genel Kurul kararları da taranarak söz konusu çalışmaların tarihi seyri ortaya konmaktadır. Bu kararlar **Divan-ı Muhasebat Mecmuası**'nın ilk 7 sayısını içeren, eski harflerle basılı birinci cildinde mevcut olup söz konusu Mecmua Sayıştay Kütüphanesinde 2060 demirbaş numarası ile kayıtlıdır.

1. TAŞRA TEŞKİLATI (MURAKIPLIKLAR)

Yukarıda sözünü ettiğimiz **harcamadan önce vize** yetkisinin kullanılabilmesi amacıyla Türkiye'nin çeşitli illerinde **Murakıplıklar** kurulmuştur. Osmanlı döneminde vize işlemi yalnız İstanbul'daki harcamalarla sınırlı olup taşradaki harcamaların da vizeye tabi tutulması fiilen mümkün olmamıştı. Sayıştay'ın resmen kurulması ile birlikte İlk aşamada teşkil edilen Murakıplıkların sayısı 15'tir:

Büyük Millet Meclisi namına varidat ve masarifat-ı devleti murakabe etmek üzere teessüs etmiş bulunan Divan-ı Muhasebat, bütçe ile kabul edilen kadrosuna ve bu suretle Büyük Millet Meclisi'nin izhar buyurduğu arzuya teb'an vilayetlerde de kablessarf murakabeye (harcamadan önce denetim) başlamış ve şimdiden 15 vilayete Murakıplar göndermiştir.[13]

----

(12) ŞAPOLYO, AGE, S. 106.

(13) **Divan-ı Muhasebat Mecmuası**, Mart, Nisan, Mayıs, Haziran ve Temmuz aylarına ait 1. sayı, s.2.

Bu sayı bilahare 25'e ulaşmış, böylece bütçe yekününün %80'i harcamadan önce vizeye tabi tutulmak suretiyle denetlenmiştir.[14] Elimizdeki Divan-ı Muhasebat Mecmuası'nın birinci sayısında "Divan-ı Muhasebat'ın hali hazır teşkilatı" içerisinde bu Murakıplıkların 15 tanesi, personelin isimleri ile birlikte yer almaktadır. Bunlar:

İstanbul, Edirne, İzmir, İzmit, Afyonkarahisar, Adana, Eskişehir, Bursa, Balıkesir, Tokat, Denizli, Samsun, Trabzon ve Konya'dır. Bunlardan İstanbul, Edirne, İzmit, Adana, Bursa, Balıkesir, Samsun ve Konya Murakıplıklarının başında Birinci Sınıf Murakıplar bulunmakta, diğerleri İkinci Sınıf Murakıplar tarafından idare olunmaktadır. Murakıplardan başka ayrıca birinci, ikinci ve üçüncü sınıf Mukayyit ve Katipler de vardır. Merkez teşkilatı dahil olmak üzere toplam denetim elemanı sayısı 103'tür. Bunların unvanlara göre dağılımı şöyledir:

Birinci Sınıf Murakıp	15 Kişi
İkinci Sınıf Murakıp	15 Kişi
Üçüncü Sınıf Murakıp	14 Kişi
Murakıp Muavini	25 Kişi
Birinci Sınıf Katip	7 Kişi
Birinci Sınıf Mukayyit	14 Kişi
İkinci Sınıf Mukayyit	13 Kişi
TOPLAM	**103 Kişi**

Sayıştay Murakıpları bugün olduğu gibi o dönemde de kamu mali yönetiminin en iyi yetişmiş ve bilgili kesimini oluşturuyorlardı. Murakıpların bu niteliklerini 2514 sayılı kanunun TBMM'de görüşülmesi sırasında Yozgat Milletvekili Süleyman Sırrı Bey tarafından şöyle övmektedir:

Burada çalışan adamlar gelişigüzel seçilmiş adamlar değildir. Eskiden beri maliye ilminin elifinden başlamış ve o meslekte temayüz etmiş, ihtisas kesbetmiş adamlardır. Aynı zamanda maksad-ı milliye göre, inkılabın her safhasında çalışmış kimselerden mürekkeptir...[15]

----

(14) Tanzimattan Günümüze Devlet Bütçesi Mevzuatı, Cilt- II, Maliye Bakanlığı Yay., 1996, s.79.

(15) age, s.180.

2. CUMHURİYETİN DEMİRBAŞ EŞYA MEVCUDU

Ankara'nın Başkent olarak kabulü ile birlikte(16) İstanbul'daki bütün resmi dairelerin Ankara'ya taşınması gereği doğmuştu. Bu zorunluluğun bir sonucu olarak resmi dairelerdeki demirbaş eşyaların da Ankara'ya taşınmasına başlandı. Bu dönemde İstanbul'daki Sayıştay fiilen Ankara'ya taşınmamış, TBMM Hükümetince Sayıştay İkinci Dairesi olarak kabul edildiğinden yine aynı isimle yerinde bırakılmıştı. Ancak diğer dairelerin taşınması sırasında bir kısım demirbaş eşyanın kaybolduğu, bazılarının çalındığı haberleri yayılmaya başlayınca, Sayıştay İstanbul'daki Divan-ı Muhasebat mahzeninde bulunan resmi dairelere ait bütün demirbaş eşya defterlerinin Ankara'ya getirilerek suistimallerin önlenmesine karar verdi. Bu amaçla İstanbul'daki 2. Daire üyesi Ziya Bey görevlendirilmişti.

Esasen 1911 tarihli Muhasebei Umumiye Kanunu Muvakkatinin 59. maddesi gereğince, bütün dairelerin demirbaş eşya defterlerinin Sayıştay'a tevdii gerekmekteydi. Sayıştay daha Ankara'da tesis edilmeden önce bu defterlerin Muvazene-i Maliye Encümeni'ne gönderilmesi öngörülmüş ve bir kısım defterler de bu Encümene gönderilmişti. 1924 yılı bütçe kanunu tasarısına ekli Muvazene-i Maliye Encümeni gerekçesinde ise "devlete ait demirbaş eşyanın kayıptan korunması için Usulü Muhasebei Umumiye Kanununun söz konusu maddesinin tatbik ve icrası ve Sayıştay'dan bu vazife için seçilecek bir Murakıp marifetiyle mevcudu alınacak defterler ile bakanlıkların levazım dairelerinde denetim ve inceleme yaptırılması, ayrıca İstanbul dairelerinde gerekli tahkikatı yaparak vukuu rivayet edilen suistimallerin açığa çıkarılması için bir Maliye Müfettişinin görevlendirilmesi" isteniyordu.

Encümenin bu isteği üzerine Maliye Bakanlığı 20 Mayıs 1924 tarih ve 665/5574 sayılı genelgesinde, demirbaş eşya defterlerinin düzenlenerek 1925 yılı bütçesinin Encümene sunulmasına kadar Sayıştay'a gönderilmesini istedi. Sayıştay Genel Kurulu ise 28.6.1924 tarih ve 78 sayılı kararında devletin "halihazırda vekaletlerde mevcut demirbaş eşya ve mefruşat" mevcudunu şu şekilde tasnif etmişti:

1. İstanbul'da kalan defterlerdeki eşya,
2. Sonradan eksilen veya satın alınan eşyanın
   a. Ankara'ya celbedilen kısmı,
   b. Halen İstanbul'da kalan kısmı,
3. İdare-i Milliye zamanında Ankara'da satın alınan eşya.

---

(16) 13 Ekim 1923 Tarih ve 27 no.lu TBMM kararı.

Genel Kurul bunların gerçek mevcudunun tespit edilmesi işini 2. Daire'ye havale etmiş ve "bir Murakıp Muavini'nin bu husus için 2. Daire refakatine memur edilmesi"ne karar vermiştir.

Osmanlı döneminden kalma Kararnamede Sayıştay'ın ayniyat denetimi yapmasına ilişkin açık bir yetki bulunmaması karşısında Sayıştay, 1924 yılının Mart- Mayıs aylarına ait Üç Aylık Rapor'unda TBMM'den "ayniyatın ve demirbaş eşyanın suret ve cihet-i murakabesinin tespitini" istemiş; ayniyat denetimi yetkisi 1926'da hazırlanan Divan-ı Muhasebat Kanunu Layihasının 10. maddesinde de yer almıştır.(17)

3. BELGELEME GELENEĞİNİN YOKLUĞU

Yeni kurulan Sayıştay'ın denetimde karşılaştığı sorunlardan en önemlisi, günümüzde de sıkça karşılaşıldığı gibi verile emrine eklenmesi gereken kanıtlayıcı belgelerin eklenmesinin sağlanması olmuştur. Bu durum özellikle maaş havalenamelerinin denetiminde yaşanmaktadır. Söz konusu havalenamelere eklenmesi gereken kadroların Sayıştay mührü ile mühürlenmiş ve Üyelerden biri tarafından imzalanmış olması gerekirken, çoğu defa imzasız ve mühürsüz nüshaların ibraz edildiği, Jandarma ve Milli Savunma Bakanlığına ait havalenamelerde ise kadro onayının hiç bağlanmaması denetim çalışmalarını aksatmıştır.

Yapılan araştırmada Jandarma ve Milli Savunma Bakanlığına ait kadroların onaylanarak dairelerine gönderildiği halde ilgili kolordu ve mevki müstahkemlerine gönderilmediği anlaşılmıştır. Uyarılar üzerine kadroların ilgili yerlere gönderilmesi sağlanmıştır. Ayrıca "Divan Murakıpları tarafından görülüp tasdik ve imza edilen kadrolardan Komisyonca zuhulen imza ve tahtim (mühürleme) edilmemiş olanların asıl havalenameleri musaddak (onaylı) olmak şartıyla kabulünde bir mahzur" olmadığı 21.7.1924 tarih ve 26 sayılı genelge ile Murakıplıklara duyuruldu. Genelgenin sonu ise amirane olmaktan çok, nazik bir cümle ile bağlanmıştı:

Balada muharrer mevaddın hüsn-ü tatbiki temenni olunur...

4. DENETİM KAPSAMININ GENİŞLİĞİNE KARŞI ÇÖZÜMLER

Sayıştay denetiminin harcamadan önce vizeyi de kapsar biçimde genişletilmesi ve taşra teşkilatının kurulması, denetimin etkinliğine ilişkin bir

----

(17) Devlet Bütçesi Mevzuatı, Cilt-II, s.80.

takım sorunları da beraberinde getirdi. 1924 Yılı Ağustos ayı itibarıyla Sayıştay denetimine tabi saymanlık sayısı 245'e ulaşmıştı. Bunlardan 102 adedi Murakıplıkların bulunduğu vilayetlerde; kalan 143 adedi ise henüz Sayıştay'ın taşra teşkilatının olmadığı yerlerde bulunmaktaydı. Daha da ilginci askeri saymanlıklarla imar ve iskan saymanlıkları dönemin kendine özgü koşulları nedeniyle seyyar bir vaziyette bulunuyordu. Bu durum Murakıplık bulunmayan yerlerdeki vize işleminin nasıl yapılacağı konusunda tereddütlere yol açtı. Yazılan bir müzekkere üzerine Genel Kurulca alınan 15.8.1924 tarih ve 215 sayılı kararda, seyyar saymanlıkların vizesine ilişkin sorun şöyle çözülüyordu:

Vize cari olan bir mahalden vizesiz bir mahalle giden saymanlığın hesabı incelenirken, vizeli belgeler söz konusu vize kaydı ile, geri kalanlar ise evrak-ı müsbitelerin asılları üzerinden incelenecektir.

Saymanlığın vizesiz bir mahalden vize cari olan bir mahalle gitmesi halinde ise "sene ortasında herhangi bir muhasebe muamelatının vizeye tebaiyeti halinde, olunan muameleye tevfik-i hareket ve tetkik-i hesap esnasında da birinci şık veçhile icrayı muamele olunması" gerekecektir.

Harcamadan önce vize uygulamasından kaynaklanan bir diğer sorun ise denetime tabi bütün saymanlıkların aynı zamanda vize kapsamında bulunup bulunmadığı idi. 1878 Tarihli Kararnamenin 20. maddesinde Sayıştay'ın denetim alanına giren kuruluşlar arasında "umumen idare-i belediye ve hastahane ve ıslahhane ve mekteb-i sanayi ve menafi sandıkları gibi tesisat-ı umumiye" de sayılmıştı. Bunların da vize işlemi kapsamında değerlendirilmesi halinde hem denetimin zorlaşacağı, hem de denetime tabi kurumların çalışmalarının aksayacağı açıktı.

Durum 2. Dairenin 10.8. 1924 tarihli kararıyla Genel Kurula intikal etti. Genel Kurul, aynı tarih ve sayılı kararında, bu sorunu Sayıştay'ın denetim amacının ne olduğunu açıklayarak çözdü:

"Divan-ı Muhasebat Kararnamesinin 22. maddesinde bazı müessesat hesabatının tetkiki mükellefiyeti de Divan-ı Muhasebata tahmil edilmekte ise de" diye başlayan kararda Sayıştay'ın amacı "devlet mallarının korunmasıyla beraber dairelerden verilecek kesin hesapların, Meclis'in denetim aracı olan Sayıştay tarafından incelenmiş olan hesapların neticelerine uygunluk derecesi tayin ettirilerek Kesin Hesap Kanununun bu incelemelerin sonucuna dayandırılması" olarak tanımlanmıştır. Görüleceği gibi Sayıştay'ın denetim çalışmalarına yüklediği en önemli işlev, Kesin Hesap Kanununa dayanak teşkil etmeleridir. Bu işlevin, Sayıştay'ın TBMM adına denetim yapmasının doğal bir sonucu olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

Sayıştay'ın denetim amacına ilişkin bu yaklaşımın en önemli sonucu ise Kararnamede sayılan belediye, hastane vb. kurumların denetlenmesinin Sayıştay'ın asli vazifelerinden olmadığıdır. Çünkü bu kurumların bütçeleri TBMM tarafından onaylanmamaktadır. Esasen Osmanlı Sayıştayı'nın içtihadı da bu yönde idi. Kararda yeni Sayıştay'ın da bu içtihada iştirak ettiği belirtildikten sonra şöyle denilmişti:

Şimdilik müessesat-ı mezkure muamelatının vize tetkikinden azade tutulması...

5. DENETİMİN HIZLANDIRILMASI

Sayıştay Genel Kurulu 26.6.1924 tarih ve 77 sayılı kararında borç mahsubu niteliğindeki verile emirlerinin de Sayıştay'ın vizesine tabi olduğuna karar vermişti. Bu durum vize edilmeden mahsup işlemi yapılan pek çok verile emrinin tashih ettirilmek üzere tekrar Murakıplarca incelenmesi sonucunu doğurdu. Ayrıca daha sonraki mahsup verile emirlerinin vizesi de buna eklenince Murakıpların iş yükü daha da artmaktaydı.

İstanbul'da bulunan Üyelerden Yusuf Ziya Bey mahsup verile emirlerinin vizesinin bir günde mümkün olamayacağından şikayetle "vize tetkikatının ne suretle icra edileceğini" soran bir müzekkere yazmıştı. Genel Kurulun 1.7.1924 tarih ve 91 sayılı kararında, bu soruya verdiği cevap (günümüz Türkçesiyle) şöyledir:

Verile emirlerinin ve ekli belgelerin hızlı bir şekilde incelenmesi, Murakıpların himmet ve faaliyetlerine bağlıdır...

III. OSMANLI DÖNEMİNE İLİŞKİN SORUNLAR

1. CUMHURİYETTEN ÖNCEKİ HESAPLARIN DURUMU

Yukarıda sözünü ettiğimiz belgeleme geleneğinin yokluğu, Kurtuluş Savaşının olağanüstü koşulları ile birleşince, bu dönemdeki (1920-1923) gelir ve giderlerin sağlıklı bir şekilde belgelenmesi ve denetlenmesi imkanı da kalmamıştı. Ancak yine de bu döneme ait hesapların incelenmesinden geri durulmamıştır. İstanbul'daki Sayıştay'ın Anadolu hesaplarını teslim alarak incelemesi yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı zaten mümkün değildi. Bu hesapların denetim harici kalmasını önlemek amacıyla 1924 yılı bütçesinin 22. Maddesine, 339 (1923) Senesi nihayetine kadar hesapları ruyet edilmemiş olan bilumum muhasip mesuller hesabatının Maliye Bakanlığınca teşkil edilecek **Tetkik-i Hesap Heyeti** vasıtasıyla intaç edileceği (sonuçlandırılacağı) şeklinde bir hüküm konuldu.(18)

----

(18) **TBMM Kavanin Mecmuası**, Devre-II, Cilt-2, s.356.

Anlaşılacağı gibi Kurtuluş Savaşı dönemine ait hesaplar, Sayıştay denetimi dışında tutulmuştur. Peki bu döneme ait olupta İstanbul'daki mülga Sayıştay tarafından incelenmeye başlanmış, ancak Sayıştay'ın Osmanlı idaresi ile birlikte ilga olması üzerine hükme bağlanamamış olan hesapları Sayıştay mı yoksa Tetkik-i Hesabat Heyeti mi inceleyecektir? Kastamonu Defterdarlığı ile mülga Posta ve Telgraf Genel Müdürlüğü hesaplarını kimin inceleyeceği konusundaki anlaşmazlıkla alevlenen sorun, Maliye Bakanlığı ile Sayıştay arasında uzun yazışmalara neden olmuştur. Yazışmalar sonunda alınan 15.6.1924 tarih ve 57 sayılı Genel Kurul kararı ile bu hesapların da söz konusu Heyet tarafından incelenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Sayıştay Genel Kurulu bu sonuca varırken "bir hesabın ruyeti (incelenmesi)"nin ne anlama geldiğini yorumlamıştır:

Bir hesabın ruyeti ise o hesabın tetkikine memur kılınan Mümeyyizin mahallen tetkikatına ibtidar (başlama) ve hatta ikmalinden ibaret olmayıp, tanzim edeceği fezlekenin Divan dairelerinden biri tarafından Kararname(19) *dairesinde mevki-i müzakereye vaz'ı (konulması) ve ruyet olunarak daire-i mezkurece alakadar muhasibin beraat veya zimmetine taalluk edecek hükm-ü kat'iyenin itasıyla hasıl olabileceğinden, ...*

Görüleceği gibi Sayıştay, denetim ve yargılamayı bir bütün olarak ele almış ve ilgili Sayıştay Dairesince kesin hükme bağlanmamış olan hesabı **incelenmiş** olarak kabul etmemiştir. Dolayısıyla bu gibi hesapların da Tetkik-i Hesabat Heyeti(20) tarafından incelenmesi gerekmektedir. Sayıştay Genel Kurul Kararında bu Heyet'in kuruluş amacı açıklanırken Kurtuluş Savaşı dönemindeki mali yönetimin genel manzarası da gözler önüne serilmektedir:

Edvar-ı sabıkaya (geçen dönemlere) ait hesabatın müteallıki bulunan senelerde memleketin geçirdiği fevkalade ahval saikasıyla muamelat-ı sairede olduğu üzere maliye işleri de az çok mecrayı nizamından inhiraf eylemiş (sapmış) mütevelli işgaller, hicretler dolayısıyla kuyudat-ı maliyenin

----

(19) 1878 Tarihli Divan-ı Muhasebat'ın Suret-i Teşkil ve Vazaifine Dair Kararname kastedilmektedir.

(20) Söz konusu heyetin adı 1924 yılı bütçesinde "Tetkik-i Hesap Heyeti" olarak geçerken, Sayıştay kararlarında "Tetkik-i Hesabat Heyeti" olarak geçmektedir. Heyetin görev alanına giren idare hesaplarının çokluğu dikkate alındığında Sayıştay'ın "Hesaplar" anlamındaki "Hesabat" kelimesini kullanmış olmasının daha yerinde olduğu söylenebilir.

(mali kayıtların) bizzarure düçar-ı ziya olmuş (kayba uğramış) olması gibi ihtimalat-ı kaviyye nazar-ı mülahazadan geçirilerek, hesabat-ı mezkure büsbütün de tetkik haricinde bırakılmış olmamak ve fakat sevaik-i maruzanın istilzam eylediği esbab-ı mücbire de nazarı itibara alınmak için ahval-i tabiiyede (normal durumlarda) Divanca yapılan tetkikat-ı asliye haricinde daha basit bir usul-ü tetkike tabi tutulmasını teminen bu yolda idari bir takım heyetler teşkili cihetine matuftur.

Kararda söz konusu Heyet'in olağanüstü koşulların ürünü olduğu ve Sayıştay'ca yürütülen asli denetimin, kanıtlayıcı belgelerin mücbir sebeplerle kaybolduğu halleri kapsamayacağı vurgulanmış; bunun nedeni de Sayıştay yargılamasının temelini oluşturan **objektif sorumluluk** ilkesi ile açıklanmıştır. Sayıştay'a göre bir hesabın **denetlenebilir** olması, o hesabın olağan dönemlere ilişkin olması ile aynı anlama gelmektedir:

Çünkü bu hesapların Divan'a tevdii halinde, hukuki durumu hiçbir sebep ve idari mütalaa ile kanuni şekil unsurlarından en küçük bir sapmaya bile müsait bulunmayan Divanca, örneğin kanıtlayıcı belgelerin taşınma esnasında bir suretle yanması veya düşman elinde kalmış olması gibi söz konusu hesaplar hakkında fevkalade geçerli olan arızaların saymanlıkça ileri sürülmesi halinde -bu hususlar sabit ve gerçekleşmiş olsa bile- harcamaları her halde kanıtlayıcı belgelere dayandırmak mecburi olduğundan kabul edilmeyecektir.

Kararın sonuç cümlesine göre Osmanlı Sayıştayı tarafından hiç bakılmamış, incelenmeye başlanmamış veya incelenmesine başlanıpta dairelerce hükme bağlanmamış olanlar Tetkik-i Hesabat Heyeti tarafından sonuçlandırılacak; yalnız mülga Sayıştay Daireleri tarafından hükme bağlanmış iken ilamı tebliğ edilmemiş olanların tebliği yada bu ilamlara yapılmış olan itirazların karara bağlanması gibi işlemler yeni Sayıştay tarafından yürütülecekti.

Üyelerden Abidin Bey ise azınlıkta kalan görüşünde, denetim ve yargılama işlevlerini ayırarak bir hesabın incelenmiş olmasını, **muhakemeye salih** (yargılamaya elverişli) bir aşamaya getirilmesi olarak yorumlamıştır. Abidin Bey'e göre mülga Sayıştay tarafından hiç bakılmamış olan hesaplar söz konusu Heyet tarafından sonuçlandırılmalı, raporu düzenlenerek Daireye gönderilmiş olan hesaplar ise yeni Sayıştay tarafından karara bağlanmalıdır.

Tetkik-i Hesabat Heyeti'ne ödenecek ücretler de Maliye Bakanlığı ve Sayıştay arasında farklı görüşlerin doğmasına yol açmıştır. Maliye Bakanlığı'nın 3.6.1924 tarih ve 105 no.lu Talimatnamesinin 4. maddesinde, Maliye memurları arasından görevlendirilecek olan Heyet mensuplarına, bu ek ça-

lışmalarından dolayı ödenecek ücretin miktarının Maliye Bakanlığınca tayin edileceği belirtiliyordu. Söz konusu ödemelerin vize işlemi sırasında Talimatnameyi incelemeye alan Sayıştay, bu işin Maliye Müfettişlerinin "vazif-i asliyeleri meyanında" bulunduğu, dolayısıyla "maaşlarından başka ücrete müstahak olmamaları lazım geleceğine" karar vermiştir.[21] Talimatnamedeki "vazife-i munzama" (ek görev) kavramını mesai saati haricindeki çalışma şeklinde tanımlayan ve söz konusu ücret ödemelerini vize etmeyen Sayıştay, böyle mühim bir vazifenin ek çalışma olarak yürütülmesi halinde senelerce süreceğine dikkati çekmiştir.

Ancak Maliye Bakanının bilahare verdiği 27.7.1924 tarih ve 7547/1037 sayılı Deruhte-i Mesuliyet yazısı üzerine, Heyet çalışanlarına ödenecek ücretler vize edilmiştir.

Anlaşmazlığa neden olan diğer bir konu da İstanbul'daki hesapların denetlenmiş sayılıp sayılmayacağı idi. Maliye Bakanlığının 22.5.1924 tarih ve 85 No.lu Talimatnamesinin ikinci faslının "İhtar" kısmında İstanbul'daki hesapların 1923 senesi sonuna kadar Divan-ı Muhasebatça murakabe edildiği belirtiliyordu. Sayıştay, yukarıda sözü edilen Genel Kurul Kararı ile bu "yanlışlığın" şu şekilde düzeltilmesini istemiştir:

İstanbul'un idare-i milliyeye intikaliyle[22] Divan-ı Muhasebat da mülga bulunduğundan ve Ankara'da 339 (1923) senesi Haziranında yeniden teşkil olunduğundan İstanbul Müessesat-ı maliyesinin 338 Teşrinisanisinden (Kasım) 339 senesi Haziran İptidasına (başlangıcına) kadar murakabesiz kaldığı bedihi (açık) bulunmakla, fıkranın o suretle tavzih ve tashihi...

Bugüne kadar olan bilgilerimiz, yeni Sayıştay'ın 24 Kasım 1923 tarih ve 374 sayılı Kanunla kurulduğu yönünde ise de söz konusu karardan anlaşılacağı üzere Sayıştay, bu kanundan daha önce 1923 yılı haziran ayı başında Ankara'da çalışmaya başlamıştır. Giriş bölümünde sözünü ettiğimiz 1922 Senesi Birinci Avans Kanununun 5. maddesiyle kurulan Murakabe Encümeni'nin görevi -üyeleri milletvekillerinden oluştuğundan- 16.4.1923 tarihinde TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verilmesi üzerine sona ermişti. Bu durumda yukarıdaki kararda sözü edilen 1923 senesi Haziran ayı başına kadar Sayıştay'ın ne teşkilat olarak ne de kanuni olarak mevcut olma-

----

(21) 6.7.1924 Tarih ve 103 Sayılı Genel Kurul Kararı.

(22) İstanbul'daki Osmanlı yönetimi 1 Kasım 1922'de sona ermişti.

dığı sonucu çıkmakta ise de önceki bölümlerde açıklandığı gibi Sayıştay kadro ve teşkilat olarak mevcuttur; ancak İstanbul'daki hesapları incelemesi söz konusu olmayıp kararda da bu husus açıklığa kavuşturulmaktadır. Yine aynı kararda Ankara'da 1923 Haziranından itibaren yalnız cari yıl harcamalarının denetlendiği, aynı yılın Ağustos ayı sonuna kadar olan geçen yıl bütçe mahsuplarının denetlenmediği hususunun da Bakanlığa bildirilmesi kararlaştırılmıştır.

Sayıştay 24 Kasım 1923'te resmen kurulmakla birlikte, bütçe yılı olarak 1924 yılından itibaren denetime başladığına göre[(23)] 1923 yılının kalan dönemindeki harcamalar nasıl denetlenecektir? Sayıştay Genel Kurulu -aynı tarih ve sayılı kararında- burada ortalama bir yol tutarak bu döneme ait hesapların "vezne, tediye ve muamelat-ı nakdiye itibarıyla" Sayıştay tarafından; "bütçe ve tahakkuk nokta-i nazarından" ise Tetkik-i Hesabat Heyeti'nce incelenmesi gerektiğine karar vermiştir.

2. OSMANLI SAYIŞTAYI'NA AİT KARARLARIN GEÇERLİĞİ

Kesin hükme bağlanmamış hesapların nasıl sonuçlandırılacağına ilişkin Sayıştay'ca geliştirilen çözüm yukarıda açıklanmıştı. Peki Tetkik-i Hesabat Heyeti'nin bulunduğu dönemde İstanbul'daki Sayıştay tarafından verilmiş bulunan zimmet yada beraat kararları Cumhuriyet döneminde de geçerli olacak mıdır? Özellikle kazanılmış haklar söz konusu olduğunda bu sorunun cevabı önem kazanmaktadır.

TBMM'nin 23 Nisan 1920'de Ankara'da açılması ve İstanbul Hükümeti ile her türlü haberleşmenin kesilmesi üzerine TBMM tarafından çıkarılan 7.6.1336 (1920) tarih ve 7 sayılı kanun, "16 Mart 336 (İstanbul'un işgali) tarihinden sonra Büyük Millet Meclisinin tasvibi haricinde İstanbul'ca akd ve ittihaz edilen bilumum mukavelat ve mukarreratın keenlemyekün addolunmasını" (yok sayılmasını) öngörüyordu.[(24)] Dolayısıyla İstanbul'daki Sayıştay tarafından 16 Mart 1920 tarihinden sonra verilmiş olan kararların da bir geçerliği bulunmamaktaydı. Ancak kazanılmış hakları koruma düşüncesiyle, söz konusu kanun hükmü 28 Mart 1339 (1923) tarih ve 317 sayılı kanunun 4. maddesiyle değiştirilerek "İstanbul ve mülhakatı mehakim ve devair-i adliye ve şer'iyesince cereyan etmiş olan bilcümle muamelat ile meha-

----

(23) Cumhuriyet dönemindeki (1) sayılı Genel Kurul kararının 4 Mart 1924 tarihini taşıması da bunu göstermektedir.

(24) 14.2.1921 Tarih ve 2 sayılı Resmi Ceride.

kim ve devair-i mezkureden sadır olan ahkam ve mukarreratın muteber olduğu" belirtiliyordu.[25] Bir başka deyişle söz konusu tarihten sonra İstanbul mahkemelerince verilmiş olan kararlar geçerliğini koruyacaktı. Bu değişikliğin İstanbul'daki Sayıştay'ca verilmiş kararları da kapsayıp kapsamadığının "tefsiri" için Sayıştay tarafından 18.7.1923 tarihinde İcra Vekilleri Riyaseti'ne başvurulmuş; alınan 6.9.1923 tarihli cevapta bu konunun tefsire muhtaç bulunmadığı, mülga Divan-ı Muhasebat tarafından verilen hükümlerle, ittihaz edilen kararların yürürlükte olması lazım geldiği bildirilmişti. Ancak bu yazının bağlayıcı olmaması karşısında, sorun 2. Daire tarafından müzekkere konusu edildi. Müzekkere üzerine Genel Kurulun aldığı 1.7.1923 tarih ve 94 sayılı kararda şöyle denilmiştir:

Divan-ı Muhasebat'ın da bir mahkeme-i hesabiye olduğu malumdur...

3. SAYIŞTAY İLAMLARININ TEBLİĞİ SORUNU

Sayıştay denetim ve teşkilat yapısının çerçevesini oluşturan 1878 tarihli Kararnamenin 43. maddesinin son fıkrasında, ilamların Başkatip (Genel Sekreter) tarafından mühürlenerek "icap edenlere tebliğ" edilmesi öngörülmüştür. Görüleceği gibi Kararname, ilamların Sayıştay Genel Sekreteri tarafından tebliğ edilmesi esasını getirmiştir. Buna karşın Cumhuriyetin ilk yılında bir süre ilamlar ilgili dairelerce sorumlulara tebliğ edilmişti. Ancak bunun sakıncaları çok geçmeden ortaya çıktı. Darülfünun Emaneti saymanı Kemalettin Bey hakkındaki ilam, kendisinin bulunamaması yüzünden Maliye Bakanlığınca tebliğ edilemedi. Durum Bakanlık Hukuk Müşavirliğinin 5.6.1923 tarihli yazısı ile Sayıştay Başkanlığına bildirilerek yapılacak işlem soruldu. Sayıştay Genel Kurulu 17.6.1923 tarih ve 65 sayılı kararında, Kararnamedeki hükme rağmen yürütülen uygulamanın, zamanında "sırf bir kolaylık olmak üzere" düşünüldüğünü belirttikten sonra, daireler eliyle yapılacak tebligatın sakıncalarını -günümüz Türkçesiyle- şu şekilde açıklamaktadır:

Tebliğ işinin Divan adına daire tarafından ifası, söz konusu madde hükmüne aykırı ve aynı zamanda Divan'ın bağımsızlığına da ters düştüğü gibi, hakkında hüküm verilen kişi tarafından tebligatın kanunen görevli olmayan bir makam tarafından icra edildiği cihetle keenlemyekün addedilmesi (yok sayılması) yolunda vaki olacak itirazı da makbul ve muteber olacağından...

----

(25) **TBMM Kavanin Mecmuası,** Devre-II. Cilt-2, s.370.

İlamların sorumlulara doğrudan Sayıştay'ca tebliğ edilmesini Sayıştay'ın bağımsızlığının bir unsuru olarak kabul eden kararın sonuç kısmında, bundan böyle ilamların Sayıştay'ca tebliğ edilmesi ve sorumluların bulunamamasından dolayı ilanen tebligat yapılması gereken durumlarda doğacak masrafın Sayıştay bütçesinin "müteferrika" (çeşitli giderler) tertibinden ödenmesine karar verilmiştir.

IV. MURAKIPLARIN SORUNLARI

1. İKAMET YEVMİYESİ

Murakıplık düzeyinde taşra teşkilatının kurulması, denetim etkinliği açısından avantaj sağlarken Murakıpların iş tatminini de şüphesiz olumlu yönde etkiliyordu. Ancak Genel Kurulun aldığı bir karar, Murakıpları her halde üzmüş olmalıdır: Murakıplar hesap incelemesi ve vize işlemi için taşrada geçirdikleri günlerde "ikamet yevmiyesi" alamayacaklardı. 19 Teşrinisani 1924 Tarih ve 476 sayılı kararda, Murakıpların da "mıntıkaları muayyen Maliye Müfettişleri" gibi oldukları belirtilerek harcırah konusunda da onlarla aynı hükümlere tabi olmaları öngörülüyordu. Buna göre mıntıka merkezinde denetim yapanlara yevmiye verilmeyecek, ancak bulundukları "şehremaneti veya daire-i belediye hududu" dışına çıktıklarında gidiş-dönüş ücreti ödenebilecekti.

"Her ne kadar Harcırah Kararnamesinin 9. maddesinde Divan Mümeyyizlerine ita edilecek yevmiyeden bahis olunmakta ise de" denilen kararda, bu madde hükmünün hesapların taşrada harcamadan sonra incelenmesi amacıyla her sene taşraya geçici olarak gönderilen Mümeyyizler için konulduğu; şimdi ise harcamadan önce vize uygulamasıyla daimi bir teşkilat oluşturulduğu açıklanmaktaydı. Buna göre Murakıplar görev yerlerine ulaştıkları anda "mukim memurin" konumuna gelmiş oluyorlardı.

2. MURAKIPLAR MUALLİMLİK YAPABİLİR Mİ?

Osmanlı döneminde memurların aynı zamanda ek bir görev olarak öğretmenlik yapmalarına izin verilmişti. Öğretmen açığını telafi etmeyi amaçlayan bu uygulama ilk kez 1909 Yılı bütçe kanununun 8. maddesi ile getirildi. Ancak 2 Mart 1918 tarihli kanunun 2. maddesinde "Divan-ı Muhasebat reis, aza ve mümeyyizlerinin başka bir vazife deruhte etmeleri" yasaklanmıştı. Buna karşın aynı zamanda öğretmenlik yapmak isteyen çok sayıda Murakıp vardı. Konya'daki Murakıplar bir müzekkere yazarak söz konusu kanunla Mümeyyizlerin öğretmenlik yapmasının yasaklandığını, şimdi ise böyle bir unvan bulunmadığını ileri sürerek bu yasak hükmünün Mümeyyiz

unvanın cari olduğu dönemde geçerli olduğunu savundular. 15 Teşrinievvel 1924 tarih ve 95 sayılı müzekkerenin sonunda "teklif edilen muallimliği kabul için başka bir mani bulunup bulunmadığı" soruluyordu.

Sayıştay Genel Kurulu ise Murakıpların aksine önceki yasağın zaten geçerli olduğunu düşünüyordu. 23 Teşrinievvel 1924 tarih ve 424 sayılı karar, Murakıpların statülerini (günümüz Türkçesiyle) tanımlayarak konuya girmektedir:

Söz konusu madde hükmü, Hakim sıfat ve salahiyetini haiz olan Divan-ı Muhasebat Reis ve Azasıyla Mümeyyizlerinin idare işleriyle meşgul olmalarını men etmek maksadıyla konulmuş ve Murakıplık ise Mümeyyiz sıfat ve salahiyetini tamamen kendinde toplayan ve onların makamına kaim olup unvanlarının Kalem Mümeyyizlerinden ayırdedilmesi ve görevlerini tanımlamaya daha uygun olması dolayısıyla Murakıba çevrildiği malum olduğundan, Murakıpların da kanun maddesindeki yasaklamaya dahil olduklarında şüpheye mahal görülmemiştir.

Genel Kurul Kararından, söz konusu yasağın devam ettiği hususundan başka şu sonuçlar da çıkarılabilir:

Sayıştay meslek mensupları günümüzde olduğu gibi Osmanlı döneminde de hakim sıfat ve yetkisine sahiptirler.

Osmanlı döneminde günümüzdeki **Denetçi** karşılığı olarak kullanılan **Mümeyyiz** unvanı yerine, -Denetçilerin Kalem Mümeyyizleriyle karıştırılmaması için- Cumhuriyetle birlikte **Murakıp** unvanı kullanılmaya başlanmıştır.

Kararda Murakıpların öğretmenlik yapamayacakları açıkça ifade edilmesine karşın, Murakıp Muavinlerinden söz edilmemesi, onların öğretmenlik yapabilecekleri şeklinde yorumlara neden olmuştu. Adana Murakıplığının 9.2.1925 tarih ve 20/19 numaralı müzekkeresine, Sayıştay Genel Kurulu Murakıp Muavinlerinin doğrudan doğruya Murakıplık vazifesini ifa ettiklerini hatırlatarak cevap verdi. 14.2.1925 tarih ve 649 sayılı kararın sonunda şöyle denilmişti:

Murakıplar ile muavinleri arasında vazifeten ve vaziyeten bir fark yoktur...

3. MÜŞAVERENİN LÜZUM VE FAYDALARI...

Taşra Murakıplıklarında hesap incelemesinin müşterek olarak yürütülmesi esası benimsenmişti. "Bütçe Hizmetlerinden Doğan Harcamaların Merkez ve Vilayette Harcamadan Önce Divan-ı Muhasebatça Denetlenmesi Usulüne Ait Talimatname"nin 35. maddesine göre,

Murakıplar ifasıyla mükellef oldukları vazifeleri aralarında taksim ve ita emirlerini müştereken tetkik ve imza edeceklerdir.

Buna karşın denetimde **süre sorunu** daha birinci yılda kendini göstermiştir. Bunun başlıca nedeni, 1911 tarihli Usulü Muhasebei Umumiye Kanununun 29. maddesinde Divan-ı Muhasebat'a gönderilen sarf evrakının tetkik ve ikmali için 10 gün gibi kısa bir süre öngörülmüş olması idi. Özellikle harcama hacmi büyük olan illerdeki Murakıplıklar için bu 10 günlük süre son derece yetersiz kalıyordu. İstanbul'daki Murakıplar ve Üye Ziya Bey bir müzekkere ile Talimatnamedeki **müşterek inceleme** usulünün değiştirilmesini istediler. Genel Kurulumuzun bu müzekkere üzerine aldığı 23 Haziran 1924 tarih ve 69 sayılı karar günümüze de mesaj gönderir niteliktedir:

Taşrada murakabe usulü yeni tesis etmekte olmasına binaen ***murakabe esnasında müşaverenin lüzum ve faydaları aşikar olup*** *bu sebeple söz konusu kaydın konulduğu ve taşradaki işlemlerin merkezdeki kadar çok ve pürüzlü olacağı şimdiden kestirilemeyeceği cihetle ileride tatbikatta görülecek noksanlara ve tecrübeten sabit olacak mahzurlara göre Talimatnamenin tadil ve ikmali caiz görülerek tatbikatta tesadüf edecekleri her nevi müşkilatı bildirmeleri için Murakıplara keyfiyetin bir genelge ile duyurulmasına...* (26)

V. 75 YIL ÖNCE SAYIŞTAY DENETİMİ

Diğer konularda olduğu gibi denetimin nasıl yürütüleceğine ilişkin ilke ve yöntemler de Osmanlı Sayıştayı'ndan devralınmıştı. Osmanlı Sayıştayı'nın 26 Mart 1332 (1916) tarihli "Zat ve Zaman Hesaplarının Suret-i Tetkikine ve Tanzim Olunacak Raporlara Dair" **Tetkik-i Hesap Talimatnamesi,** bu alandaki başlıca belgeyi oluşturmaktadır. Talimatname bu özelliği ile aynı zamanda Osmanlı döneminde yürütülen denetim sisteminin niteliğini de ortaya koymaktadır. Talimatnamede Murakıp yerine **Mümeyyiz** unvanı kullanılmıştır.

1. MUHTIRA DEFTERİ

Tetkik-i Hesap Talimatnamesi'nin 1. maddesinde, bütün Murakıpların "kendilerine tevdi olunan hesapların tetkiki esnasında müşahede ve mütalaalarını kaydetmek için" bir **Muhtıra Defteri** tutmaları öngörülmüştür. Günümüzde sıkça sözü edilen **Çalışma Kağıtları** (Working Papers)nın basit anlamda karşılığı olarak kabul edebileceğimiz bu Deftere işlenecek bilgiler şunlardı:

----

(26) agm, s. 79.

Her gün hesabın hangi kısımları ile iştigal edileceği tarih ve günü ile defter'e işaret edileceği gibi evrak-ı müsbite noksanına, fasıl ve madde hatalarına, hilaf-ı usul tahsilat ve tediyata, evrak-ı müsbitesinden fazla veya noksan tahakkuk, tahsil ve tediye rakamlarına, velhasıl kavanin ve nizamat ve emirlere aykırı olarak ne gibi muamelata tesadüf olunursa bunlar bütün müfredatıyla günü gününe Muhtıra Defteri'ne yazılacaktır.

Talimatname, bu defterin denetim raporuna ve düzenlenecek mesai cetvellerine esas teşkil edeceğini belirtmektedir. Ayrıca **ilişilen** maddelere ait evraktan gerekli görülenlerin birer suretleri çıkarılarak "evrak-ı hesabiye" olarak saklanacaktır. Günümüzde Sayıştay denetiminin en aktüel kavramı olan **ilişik-ilişikli** tabirinin de söz konusu Talimatname döneminden intikal ettiği anlaşılmaktadır. Murakıplar Muhtıra Defteri'ne kaydettikleri hususlardan lüzum gördüklerini saymanlara veya vekillerine imza ettireceklerdir.

Bütçe uygulamalarını bir bütün olarak kavramayı amaçlayan Talimatname, fazla tahsilat ve eksik ödemelerin de rapor konusu yapılmasını öngörmektedir. Nitekim ödenek yetersizliği nedeniyle eksik tahakkuk ettirilen verile emirleri vize edilmemiştir. Fazla kesinti yapılması halinde de kesilen miktarın ilavesine kadar söz konusu verile emirleri vize edilmiyordu.(27) Ancak rapor konusu yapılamayacak bir tek konu vardı: **Damga Vergisi...** Talimatnamenin 6. maddesinde damga vergisinin kesilmemiş yada noksan kesilmiş olması halinde yapılması gerekenler (aynen) şöyle açıklanıyordu:

Evrak-ı müsbiteden Resm-i Damga ve Hicaz Demiryolu'na ait pulları noksan olanlara tesadüf olundukça bunlar İstanbul'da Makam-ı Riyaset'e ve taşradaki vilayet merkezlerinde makam-ı vilayete, sancak merkezlerinde mutasarrıflığa, kaza merkezlerinde kaymakamlığında tevdi olunacaktır.

Murakıpların denetim yaptıkları mahallerde özellikle vergi konusunda istihbarat mahiyetinde bilgi toplamalarını isteyen Talimatnamenin 12. maddesinde, düzenlenecek raporlarda ayrıca "ahval-i maliye itibarıyla hesabın müteallik olduğu mahal hakkında mahsus malumat verilmesi" isteniyordu.

Cumhuriyete geçişle birlikte Tetkik-i Hesap Talimatnamesinin yetersiz kaldığı görülen konular için geçici bir Talimatname yayımlandı. **Divan-ı Muhasebat Murakabesinin Teessüs Ettiği Mahallerde Murakıplarca Muhasiplerin Zaman-ı İdare Hesabatının Suret ve Zaman-ı İcrası Hakkında Muvakkat Talimatname** ile harcamadan önce vize uygulamasının yürütülmesine yönelik bazı yeni düzenlemeler getirildi.

----

(27) Bkz. Muhsin ALTUN, **1340 Tarihli Bir Sayıştay Raporunun Düşündürdükleri,** Mali Hukuk, sayı:72, s.49.

Getirilen yeniliklerden en önemlisi Muhtıra Defteri'nin içeriğine ilişkin olanıdır. Talimatnamenin 11. maddesi ile, hesap inceleyen Murakıpların değişmesi halinde bu Defterin de yeni Murakıba devredilmesi kuralı getirilmişti. Yine aynı maddeye göre Muhtıra Defterinin, hesabın ehemmiyetine göre bir veya bir kaç sayfası saymana tebliğ edilen İstizah Varakalarının (sorguların) tarihi, numarası ve kısa özetleri için ayrılacaktı.

2. MESAİ TANZİMİ VE İŞ YÜKÜ DAĞILIMI

Aylık çalışma cetveli uygulaması da Cumhuriyetin birinci yılında uygulamaya konulmuştu. Talimatnamenin 12. maddesine göre,

Murakıplar her ay bir mesai cetveli tanzim ve nihayet ertesi ayın üçüncü günü Makam-ı Riyaset'e irsal edecektir (gönderecektir). Bu cetvelde her günkü mesai mücmelen irae edilecektir (gösterilecektir).

Yeni Talimatname ile Murakıpların mesailerini nasıl tanzim edeceklerine ilişkin kurallar da getirilmişti. 6. Madde gereğince hesabın saymanlığın bulunduğu yerde incelenmesi halinde, **muhasiplerle bil-istişare** (saymanlarla istişare ederek) mesai tanzim edilecek ve denetime başlanacaktır. Diğer taraftan incelemenin hızlandırılması ve saymanlığın rutin işlerinin aksamaması için "Defterdarlık veya muhasebecilik dairesinde bir mahall-i mahsus tefrik edildiği takdirde o dairelerde tetkikat icra edilebilecektir." Ancak Talimatname Murakıbın, bir saymanın hesap ve belgelerini haftada üç günden fazla incelemesini yasaklamıştır (Md. 7). Bununla birlikte,

Muhasib-i mesulün muvafakatıyla üç günden fazla da tetkikat icra edilebilecektir.

Görüleceği gibi Talimatname denetimin planlanması ve yürütülmesine ilişkin çalışmalarda, denetlenen saymanlıkla işbirliği içinde olunmasını istemekte; denetimin idarelerin icraatını aksatmamasına özel bir önem vermektedir. Bununla birlikte denetim süresinin haftada üç günle sınırlandırılması günümüzde şaşırtıcı gelebilir. Süreye ilişkin bu sınırlama, her saymanlığa ayrılacak denetim işgününün optimum olarak dağıtılması gereğinden kaynaklanmaktadır. Her Murakıbın, mıntıkasındaki denetlemek zorunda olduğu saymanlıkları belli aralıklarla denetleyebilmesi ancak böyle bir sınırlama ile mümkün olabilecektir. Saymanlık düzeyindeki denetimin amacı, günümüzdekinden farklı olarak, **idare hesabının miad-ı muayyeninde intaç edilmiş bulunmasını temin** etmektir[28] (Md.1). Bu da ancak hesap de-

----

(28) Bu amaç, Sayıştay'ın asıl amacını kesin hesap kanunun doğru biçimde hazırlanmasını sağlamak şeklinde tanımlayan 15.8.1924 tarih ve 215 sayılı Genel Kurul kararıyla tam bir tutarlılık içindedir. Çünkü kesin hesap kanunu da esas itibarıyla idare hesaplarının sonuçlarına dayanmaktadır.

netiminin günümüzde olduğu gibi mali yılın bitiminden sonra değil, mali yıl içinde ve **kısa dönemde** (a jour) yapılmasıyla mümkün olmaktadır. Ancak bu tarz bir denetimin imkansızlığı, yukarıdaki gibi bir sınırlamayla aşılabilmiştir.

Talimatnamedeki düzenlemelerden anlaşılacağı gibi, Cumhuriyetin ilk yıllarında saymanların idare hesabını düzenlemek için Sayıştay Murakıplarının gelmesini "dört gözle" beklemelerinin nedeni zannedildiği gibi bilgisizliklerinden değil; Sayıştay'ın yürüttüğü denetimle idare hesaplarının oluşturulması arasındaki zorunlu ilişkiden kaynaklanmaktadır.

Denetim işgününün en uygun şekilde kullanılmasına yönelik bir diğer düzenleme de hesapların inceleme aralığının ayarlanması olmuştur. Talimatnamenin 1. maddesi gereğince vize tesis edilen mahallerdeki sayman hesaplarının "üçer aylık olarak" incelenmesi esası getirilmiştir. Buna ilave olarak üç aylık hesap için Mayıs, Ağustos, Teşrinisani (Kasım) ve Şubat aylarına mahsus cetveller, icmal defterleri ve aylık mizanlar denetime esas teşkil edecektir (Md.3). Bir başka deyişle dört aya ait mali tabloların incelenmesiyle "sene iptidasından Şubat nihayetine kadar olan" bir mali yılın tamamının incelenmiş olmasını sağlayan bir denetim aralığı söz konusudur.

Üçer aylık inceleme esası ile haftada üç günlük inceleme süresinin, aynı vilayet dahilindeki bazı saymanlıkların inceleme dışı kalması yada geç incelenmesi sonucunu doğurmaması için Talimatnamenin 16. maddesine "bilumum saymanların birinci üç aylık hesapları tamamen incelenmedikçe herhangi bir saymanın ikinci üç aylık hesabının incelenemeyeceği" şeklinde hüküm konulmuştur.

Talimatname Murakıplar arasındaki iş yükü dağılımına ilişkin düzenlemeler de getirmektedir. Cumhuriyetle birlikte hesap incelemesi yanında harcamadan önce vize uygulamasının başlamış olması, bir kısım Murakıpların bu iş için görevlendirilmeleri sonucunu doğurdu. Murakıplar, "vize ile iştigal edenler" ve "hesap tetkik edenler" şeklinde iki kategoriye ayrıldı. Talimatnamenin 8. maddesine göre vize işlerine bakan bir Murakıbın bir de hesap tetkiki ile meşgul olması mümkün değildir. Ancak **işi az olan saymanlık** hesaplarının, bu hesapların vizesini yapan Murakıplar tarafından tetkikine izin verilebilirdi. Aynı madde ile bir saymanlıktan ibaret olmakla birlikte **muamelatının vüs'ati hasebiyle** (işlem hacminin genişliği dolayısıyla) bir kaç Murakıp tarafından vize edilmekte olan yerlerdeki hesapların "bir veya daha ziyade Murakıp veya muavine tevdi" edilmesi öngörülmüştü.

3. SAYIŞTAY RAPORLARI

Cumhuriyetin birinci yılı TBMM- Sayıştay ilişkilerinin dorukta olduğu bir yıl olmuştur. Bunun birinci nedeni kuşkusuz egemenliğin en önemli iki unsuru olan yasama ve yürütme erklerinin TBMM'de toplanmış olması; Sayıştay'ın da onun adına denetim yapmakta oluşuydu.

TBMM adına yürütülen denetimin bir sonucu da Sayıştay'ın TBMM'ne raporlar sunmasıdır. Usulü Muhasebei Umumiye Kanunu Muvakkatinin 23. maddesi gereğince Sayıştay "her üç ay nihayetinde" Meclise rapor sunacaktır. Bu raporlarda yer alan başlıca konular şunlardır:

a. Vize işlemleri sırasında daireler ile Sayıştay arasında çıkan ihtilaflar ve Sayıştay'ca tereddüt konusu olan hususların devamına mahal kalmamak üzere TBMM'ce bir çözüme bağlanması temennisini takiben, mevzuata uymaması hesabiyle vize edilmeyen işlemlerden önemli görülenler.

b. Sayıştay'ca vize edilmemesi üzerine ilgili bakan tarafından deruhte olunan mesuliyetler.

c. Sayıştay'ca fasıl ve maddelerine uymadığından dolayı reddedilip de Bakanlar Kurulu kararı üzerine vize edilen maddeler.

Bunların dışında ayrıca Raporların "Maruzat, Mütalaat ve Temenniyat" kısmında, Sayıştay'ın kanunların yorumu yoluyla ulaştığı sonuçlar ve öneriler yer almaktadır. Örneğin Sayıştay herhangi bir kanun maddesinin hala yürürlükte bulunmasına gerek olup olmadığını TBMM'ne bu raporlarla sorabilmektedir. (29)

Sayıştay 1924 yılında bu konuları içeren dört rapor sunmuştur. Bu raporlar üzerine TBMM'de yapılan müzakereler yer yer hararetli ve sert tartışmalara neden olmuş, hatta yakın tarihimizin ilk siyasi cinayeti böyle bir müzakere sırasında işlenmişti.(30)

Sayıştay'ca TBMM'ne sunulan raporlar **Divan-ı Muhasebat Komisyonu** tarafından incelenmektedir. 20 Üyeden teşekkül eden bu Komisyon Meclis İç Tüzüğünün 49. maddesi gereğince kesin hesap kanun tasarısı ile "dairelerin harcamaları ve taahhütleri hakkında her üç ayda bir Divan tarafından verilecek raporları" incelemekle görevlidir.(31)

----

(29) agm. s.39.

(30) Atilla İNAN, **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı,** Ankara, 1992, s.19.

(31) Bedi FEYZİOĞLU, **Bütçenin Kontrolü,** Cilt-2, İstanbul Üniv. Yay. İstanbul, 1956, s.138.

4. GENEL KURUL ÇALIŞMALARI

Cumhuriyetin ilk yılı Sayıştay yanında mali yönetimin de henüz emekleme evresinde olduğu bir yıldır. Buna bağlı olarak **Divan-ı Muhasebat Heyet-i Umumiyesi**'nin de en önemli ve yoğun işi, mali konularda Murakıplıklarla daireler (harcamacı kuruluşlar) arasında husule gelen ihtilafları karara bağlamak olmuştur. Bunu o dönemde alınan Genel Kurul Kararlarının içeriğinden anlamak mümkündür. 1924 Mali yılında Genel Kuruldan toplam 671 karar çıkmıştır. Bir yıldan Cuma tatilleri(32) düşülecek olursa, geriye kalan 313 gün itibarıyla günde asgari ortalama 2 karar alınmıştır. 20 Ekim 1998 itibarıyla 75 yılda Genel Kurulca alınan karar sayısı 4911 olup, yıl başına ortalama 65 karar düşmektedir.

Görüleceği gibi Cumhuriyetin birinci yılında alınan karar sayısı, 75 yıllık ortalamanın 10 katından daha fazladır. Bu durumda Cumhuriyetin birinci yılını **Sayıştay'ın en uzun yılı** olarak nitelendirmek mümkündür.

Divan-ı Muhasebat Mecmualarının sonunda yer alan fihristlerden hareketle, bu dönemde alınan kararların konulara göre dağılımı şöyledir:

Maaş	160	Çeşitli kararlar	157
Harcırah	147	Satın alma	55
Ücret	58	İkramiye	3
İhale- hakediş	91	TOPLAM	671

Tablodan anlaşılacağı gibi kararların yarıdan fazlası (%54.8) maaş, harcırah, ücret ve ikramiye gibi özlük haklarına ilişkin olup, geri kalanlar ihale ve satın alma (mübayaat) konuları ile denetim ve yargılama ile ilgili ilke kararlarından oluşmaktadır.

----

(32) 2 Kanunusani 1923 Tarih ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun, Md. 1.

SONUÇ YERİNE : DÖRT İSİM- DÖRT KARAR

Cumhuriyetin 75. Yılından birinci yılına bakmak kuşkusuz heyecan vericidir. Ancak hiçbir heyecan ve gurur şu mütevazı ama çarpıcı gerçeği gölgeleyemez: Türkiye Cumhuriyeti, bağımsızlık için paranın yönetimini de en az savaşın yönetimi kadar önemli gören kadroların başarısıdır. Bu başarının hem nedeni hem de sonucu olan Cumhuriyet Sayıştayı da 1924 Anayasası döneminde geçerli olan **Meclis üstünlüğü** sisteminin bir gereği olarak mali yargı alanında Osmanlı dönemiyle kıyaslanamayacak bir konuma yükselmiştir. Bu konumunun gereğini hakkıyla yerine getirdiğini gördüğümüz Sayıştay, Osmanlı döneminden gelen birikimini de Cumhuriyet döneminde en verimli bir şekilde kullanabilmiştir. Bu anlamda Sayıştay'ın da Cumhuriyetle aynı yaşta olduğunu söylemek mümkündür.

Aşağıda sunulacak dört ayrı Genel Kurul kararı, Sayıştay'ın bağımsızlığını, bütçe uygulamalarındaki tasarruf ve disiplin anlayışını ve Cumhuriyete bağlılığını göstermesi açısından ilginç bir belge oluşturmaktadır:

1. GAZİ MUSTAFA KEMAL PAŞA

Mustafa Kemal (Atatürk) Paşanın İzmir-Söke seyahati sırasında bindiği trenin ücreti, Cumhurbaşkanlığı bütçesinde ödeneği olduğu halde Maliye Bakanlığı bütçesinin Masarif-i Gayrı Melhuza (Öngörülmeyen Giderler) tertibinden ödenmesi mümkün olmadığı gerekçesiyle Murakıp Muavini Cemal Bey tarafından vize edilmemiştir.

Gönderilen savunma üzerine Sayıştay Genel Kurulu "İcabat-ı siyasiyeden olan bu seyahatin, bir devlet hizmetinin ifasından mütevellit bulunduğu" kanaatiyle söz konusu verile emrinin vize edilmesine karar vermiştir. (30.7.1923 tarih ve 117 sayılı kararı) Üyelerden Hasan Zeki Bey söz konusu seyahatin mahiyetinin ne olduğu Bakanlar Kurulundan sorulduktan sonra vize edilmesi; Abidin Bey ise Cumhurbaşkanlığı ile Maliye Bakanlığı bütçeleri ayrı olduğu için vize edilmemesi gerektiği yönünde azınlık görüşü bildirmişlerdir.

2. MÜŞİR FEVZİ PAŞA

Dumlupınar Zaferinin yıldönümü törenlerine katılmak üzere Dumlupınar'a giden Müşir Fevzi (Çakmak) Paşanın maiyetinde giden yaveri ve şifre memurlarının harcırahı, bu törenlerin devlet hizmeti olarak kabul edilemeyeceği gerekçesiyle Murakıplıkça vize edilmemiştir.

Gönderilen savunmada, söz konusu memurların Fevzi Paşanın emrine tabi olarak vazife icabı Dumlupınar'a gittikleri bildirilmişse de Genel Ku-

rul, "hususi mahiyeti haiz bu merasime iştirak etmenin, devlet hizmetinden sayılamayacağı"na karar vererek verile emirlerini vize etmemiştir. (20 Teşrinievvel 1923 tarih ve 418 sayılı kararı)

3. ŞEYHÜLİSLAM MUSA KAZIM EFENDİ

Şeyhülislam Musa Kazım Efendinin 10.7.1919 tarihinden 10.7.1921 tarihine kadar olan Ayanlık maaşına ait 1.000 Liranın ödenmesine ilişkin Tahsisat Havalenamesi, söz konusu meblağın Osmanlı Hükümeti zamanına ait bir borç olmasından dolayı Murakıp Kemal Bey tarafından vize edilmemiştir.

Gönderilen savunma üzerine, Sayıştay Genel Kurulu "söz konusu meblağın bir nevi ikramiye" olduğundan bahisle verile emrini vize etmiştir. (15.3.1923 tarih ve 15 sayılı kararı)

4. ABDÜLMECİT EFENDİ

Son Halife Abdülmecit Efendi ile hiç bir ilgisi olmayan "sıradan" bir devlet memurudur. Kurtuluş Savaşı sırasında esir düşen Abdülmecit Efendi, esaretten kurtulduktan sonra İstanbul'a giderek 1921 yılına ait birikmiş maaşını tahakkuk ettirip bilahare Anadolu'ya iltihak eder. Söz konusu maaşını İstanbul'da almamış olduğundan Ankara'da tekrar tahakkuk ettirir. Ancak kendisinin esaretten dönüşte doğruca Ankara'ya iltihak etmeyip bir müddet İstanbul'da meşgul olduğu, dolayısıyla Hükümet-i Milliyeye taraftar olmadığı gerekçesiyle esaret maaşına ilişkin verile emri Murakıplıkça vize edilmez.

Gönderilen savunmada adı geçenin İstanbul'da esaret maaşını tahakkuk ettirmek için bulunduğu, bildirilmişse de Sayıştay Genel Kurulu "esaretten dönüşünde doğruca Ankara'ya iltihak etmeyen memur ve zabitanın esarette geçen sürelerinin Hükümet-i Milliye hizmetinde geçmiş sayılamayacağı" hususunun, yerleşmiş içtihatlarından olduğu gerekçesiyle verile emrini vize etmemiştir. (25.9.1923 tarih ve 351 sayılı kararı) •

CUMHURİYET DÖNEMİNİN İLK BÜTÇESİNE AİT GENEL UYGUNLUK BİLDİRİMİ

Muhsin ALTUN
Sayıştay Denetçisi

GİRİŞ

Sayıştay'ın TBMM adına yaptığı denetimin en önemli ürünü olan Genel Uygunluk Bildirimi, ilk defa 1924 Anayasasının 101. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre,

Divan-ı Muhasebat mutabakat beyannamesini, taalluk ettiği hesab-ı kati kanununun Maliyece Büyük Millet Meclisine takdimi tarihinden itibaren nihayet altı ay zarfında Meclise takdim eder.

Sayıştay'ın anayasadaki bu düzenlemeye paralel olarak TBMM'ne sunduğu ilk genel uygunluk bildirimi 1924 yılına ait olup, **1340 Senesi Umumi Mutabakat Beyannamesi** adını taşımaktadır. 1928 Yılında Devlet Matbaası'nda eski harflerle basılmış olan 309 sayfalık Beyannamenin başında bir Mukaddime, onu takiben de Beyanname metni yer almaktadır.(*) Aşağıda bu tarihi belgenin mukaddimesi ile Beyannamenin metin ve tablo kısımlarında yer alan bilgiler aktarılmaktadır.

MUKADDİME

Beyannamenin önsözünü oluşturan bu bölümde verilen bilgiye göre, anayasa gereğince Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan 1924 yılına ilişkin Hazine genel hesabı, Bakanlığın 3.8.1927 tarih ve 42811/113 sayılı yazısı ile Sayıştay'a gönderilmiş; Sayıştay da Hazine genel hesabına ilişkin Genel Uygunluk Bildirimini bu tarihten tam 6 ay sonra 2.2.1928 tarihinde TBMM'ne sunmuştur. Anayasal anlamda bir gecikme söz konusu olmamakla birlikte Maliye Bakanlığının Hazine genel hesabını hazırlamasına ilişkin bir süre tayin edilmemiş olması nedeniyle 1924 yılı kesin hesabı ancak 1928 yılı bütçesiyle birlikte görüşülebilmiştir. (Mali yılbaşı 1 Marttır.)

Yine bu bölümde verilen bilgilere göre 1924 yılında genel bütçeye dahil 199 saymanlık mevcuttur. Ancak Sayıştay denetimine tabi saymanlık sayısı genel bütçe ile sınırlı olmayıp diğer (belediye, özel idare vb.) saymanlıklarla birlikte denetime tabi toplam saymanlık sayısı, 1924 Ağustos ayı itibarıyla 245'tir(1). Demek ki genel bütçe dışında 46 adet denetime tabi saymanlık bulunmaktadır.

(*) Söz konusu Beyannamenin bir örneği SBF Kütüphanesinde, 352.04 B.2894 katalog numarasında kayıtlıdır.

(1) Bkz. GÜRHAN ve ALTUN, **Cumhuriyetimizin Birinci Yılında Sayıştay,** Sayıştay Dergisi, (75. Yıl Özel Sayısı) Sayı:30, s.103.

Genel bütçeye dahil saymanlıkların tamamı denetlenip yargılanmıştır. Hatta denetlenen hesaplar arasında isyan hadisesine maruz kalan Genç, Hakkari, Ergani vilayetleri ile yangın sonucu kayıtları yanan saymanlık hesapları da dahildir. Mukaddimede bu hesapların nasıl denetlendiği de açıklanmıştır. Buna göre:

Genç vilayetinin(2) yalnız Çapakçur (Bingöl) ve Kulp kazalarına ait gelirler hesaba dahil edilerek merkez ve mülhakata ait giderler dahil edilmemiş; merkez ve Çapakçur kazalarının gelir evrakı da ibraz olunamamıştır. Hakkari ve Ergani Vilayetlerinin gelir ve giderlerinin tamamı hesaba dahil olup ancak gelir ve gider evrakından bir kısmı ziyaa uğradığı için ibraz edilememiştir.

1924 Yılında Mersin, Boyabat ve Alaşehir hükümet konaklarının yanması sonucu buralara ait hesapların bir kısmı yanmıştır. Bu hesapların denetimine ilişkin şu bilgiler verilmektedir:

Mersin Vilayet merkeziyle Sinop mülhakatından Boyabat Kazası hükümet dairelerinin yanması sonucu, Mersin Vilayetinin merkez gelir ve giderleri ile bu vilayete mülhak Tarsus kazasının giderlerinden Mart- Kanunusani sonuna kadar olan miktarı, Maliye Bakanlığına gönderilen cetvelden yararlanılarak ve fasılları gösterilmeksizin daireler itibarıyla hesaba dahil edilmiş ve Tarsus'un gelirleri bir senelik olarak hesapta yer almıştır. Tarsus kazasına ait olan aşar mezat kaimeleriyle(3) tevkifata ilişkin belgeler, vilayet evrakı meyanında yanmış olup yangından kurtarılan kısmı incelenebilmiştir. Boyabat kazasına ait gelir ve giderler ise tamamen Sinop Muhasebeciliği hesabında dahil olup gider evrakından sadece bir kısmı yanmıştır.

Alaşehir Kazası hükümet konağının yanması sonucu kaza Mal Sandığının(4) Esas Defteriyle makbuz dipkoçanlarından ve tahsilat irsaliyelerinden başka bütün evrak ve defterleri yanmıştır. Bu ilçeye ait gelir ve giderler de Esas Defterindeki kayıtlardan yararlanılarak incelenip hesaba dahil edilmiştir.

İç isyanlar ve yangınlar sonucu kaybolan söz konusu mahallere ait belgelerin kayboluşuna ilişkin keyfiyet, mahalli idare heyetlerince usulüne uygun olarak düzenlenen tutanaklarla belgelenmiştir.

----

(2)Bugünkü Bingöl İli.

(3) **Mezat Kaimesi:** Artırma ve eksiltmelere iştirak edenlerin sürdükleri fiyatı gösteren ve imzalarıyla tevsik edilen resmi cetvellere denir. (Türk Hukuk Lügati, s.183.)

(4) **Mal Sandığı:** Maliye teşkilatı içinde bulunan defterdarlıklarla mal müdürlüklerinin genel adı. (Türk Hukuk Lügati, s.218)

BEYANNAMEDE YER ALAN KONULAR

Genel Uygunluk Bildiriminin Beyanname kısmı, bir metin ve tablolardan oluşmaktadır. Metin kısmında bir yıllık denetim ve yargılama sonuçları ile bütçe uygulamasına ve gelir tahsilatına ilişkin mucib-i tenkit görülen aksaklıklar, bakanlıklar ve genel müdürlükler itibarıyla sıralanmıştır. Buradaki konular esas itibarıyla üç aylık raporlarla TBMM'ne bildirilenlerin dışında kalanlardır. Beyannameye dahil edilen konular, Hazine genel hesabındaki veriler ile Sayıştay'ca incelenen saymanlık hesaplarının karşılaştırılmasından elde edilmiştir.

MALİYE VEKALETİ

Mahsup işlemlerinin zamanında yapılmaması sonucu, Sayıştay milyonlarca liralık tazmin hükmü vermek durumunda kalmıştır.

1. Satın alma bedelleri ve Avrupa'ya gönderilen heyetlerin harcırahları gibi bazı harcamaların Maliye Vekaletinden verilen emirler mucibince, İstanbul Defterdarlığı ve Rüsumat Müdüriyet-i Umumiyesi tarafından merkeze irsalat şeklinde ödenip senetlerinin ise nakit mahiyetinde merkeze gönderilmekte olduğu, ancak bunların mahsup işleminin merkez tarafından geciktirildiği tespit edilmiştir. Taşradaki saymanlıklarca merkez adına yapılan bazı harcamaların Maliye merkez saymanlığınca zamanında mahsup edilmemesi şeklindeki bu uygulama, Sayıştay tarafından kendisinin vizesi olmaksızın bir kısım harcamaların hem de evrakı müsbitesi olmaksızın yapılması olarak değerlendirilmiştir. Bu maddeye göre Sayıştay sırf bu yüzden "evrak-ı müsbitesi ibraz olunamayan milyonlarca liranın muhasipler tarafından tazminine hükmetmek mecburiyetinde kalmıştır."

Kamu kuruluşları hisse senedi satın alarak gelir elde edebilirler mi?

2. Sayıştay İstanbul, İzmir ve Samsun Mal Sandıklarının emanet hesaplarında kayıtlı paralarla Maliye Bakanlığının emriyle bazı şirketlere ait 260.000 Lira değerinde hisse senedi alındığını tespit etmiştir. Bunun nedeni Maliye Bakanlığından sorulmuş; alınan cevapta ise söz konusu uygulamanın **müessesat-ı milliyemizin inkişafı** ve emanet hesabında kayıtlı paraların nemalandırılması amacına yönelik olduğu bildirilmiştir. Sayıştay buna karşı şu soruyu sormaktadır: Peki hisse senetlerinin değeri düşerse ne olacaktır? Sayıştay'a göre böyle bir durumda hazine zararı söz konusu olacağından, bu uygulama mevcut paranın faiz geliri elde etmek için bir bankaya tevdii şeklinde telakki edilemez. Sayıştay bu uygulamayı, **bir kanunla izin verilmediği sürece hazine tarafından hisse senedi alınamayacağı** şeklindeki görüşüyle birlikte TBMM'ne bildirmiştir.[5]

----

(5)Benzer bir konu 1991 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi ekinde de yer almış; "yurtdışına gönderilen avans ve kredilerin yabancı bankalarda faiz getiren hesaplarda tutulması ve elde edilen faizlerin bütçeye intikali sağlanmaksızın harcanması şeklindeki uygulama"nın TBMM'ne bildirilmesi kararlaştırılmıştır. (Bkz. 13.10.1992 tarih ve 4743/2 sayılı Genel Kurul Kararı.)

Padişaha ait gayrı menkuller milli hazineye intikal ettiği halde, bunların işletilmesinden elde edilen gelirlerin bütçe haricinde bırakılmıştır.

3. Geliri Padişah ailesine ait olan ve Osmanlı dönemi bütçelerinde **Hazine-i Hassa** adı altında idare edilen taşınmazların yönetimi, İstanbul'un milli hükümetin kontrolüne geçmesinden sonra çıkarılan 46 numaralı kanunla geçici olarak hazineye devredilmişti. Ancak Osmanlı hanedanının Türkiye dışına çıkarılmasıyla birlikte söz konusu taşınmazların yönetimi 3 Mart 1924 tarih ve 431 numaralı kanunun[6] 10. maddesi gereğince kesin olarak hazineye intikal etmişti. Bu durumda Osmanlı hanedanından kalan bu taşınmazların da diğer taşınmazlar gibi gelir ve giderlerinin tamamen bütçeye dahil edilmesi gerektiği açıktır. Buna karşın Sayıştay'ca yapılan denetimde bu taşınmazlara ait gelirlerin önceden olduğu gibi Emlak-ı Müdevvere Hesab-ı Carisi adıyla açılan bir hesaba kaydedildiği ve bu gelirlerden 13.780 Liralık kısmının Sayıştay'a vize ettirilmeksizin harcandığı tespit edilmiştir.

Osmanlı hanedanı mensuplarına ait olmakla birlikte Hazine-i Hassa dışında kalan taşınmazlara ise el konulmamış; sahiplerinin mülkiyetinde kalmıştır. Bunlara ilişkin bir olay 1341 yılının Haziran- Temmuz- Ağustos aylarına ait üç aylık raporla (s.101) TBMM'ne bildirilmiştir[7]. Olay şöyledir:

Erenköy Kız Lisesi'nin mevcut binasının "teşkilat-ı dahiliyesi itibarıyla" elverişli olmadığı gerekçesiyle yakındaki, Osmanlı hanedanına mensup **Hatice Sultan**'a ait köşkün 11.500 Lira bedel mukabilinde satın alınması kararlaştırılmış ve Hatice Sultan'ın vekili **Celal Sahir** beyle sözleşme yapılmıştır. İstanbul Murakıplığı söz konusu binanın kamulaştırma suretiyle elde edilmesi gerektiğini ileri sürerek satın alma bedeline ilişkin verile emrini vize etmez. Bunun üzerine Maarif Vekili **Hamdullah Suphi** (Tanrıöver) tarafından verilen 11.4.1925 tarih ve 2714/3200 sayılı deruhte-i mesuliyet yazısında, söz konusu köşkün sahibinin özel kanunla "milli hudutlardan harice çıkarılmış olduğu", dolayısıyla istimlaka gerek olmadığı; kaldı ki istimlak edildiği takdirde köşkün tapudaki kayıtlı değeri 13.000 Lira olduğundan satın alma durumuna göre daha fazla ödeme yapılmış olacağı bildirilerek satın alma sözleşmesine ilişkin sorumluluğun üstlenildiğinin bildirilmesi üzerine verile emri vize edilmiştir. Esasen daha önce de Ziraat Vekaletince satın alınmak istenen **Yunus Nadi** (Abalıoğlu) beye ait evin istimlak kanunu kapsamına girip girmeyeceği hususunda Sayıştay Genel Kurulu bir karara varamamış ve konuyu tefsir yoluyla karara bağlaması için 18.2.1925 tarihinde TBMM'ne bildirmişti.

----

(6) Hilafetin İlgasına ve Hanedanı Osmaninin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanun, (6.3.1924 Tarih ve 63 Sayılı RG)

(7) Söz konusu Raporun bir örneği SBF Kütüphanesinde, 352.04 A.24631 katalog numarasıyla kayıtlıdır.

Gelirlerin tahsili sırasında yapılan masrafların gelirden düşülmeyip bütçedeki ödeneğinden karşılanması gerekir.

4. Sayıştay bu maddede bütçenin en temel ilkelerinden biri olan gelir ve giderlerin gayrı safi olarak kaydedilmesi gereğini vurgulamaktadır. Sayıştay'a göre gelirlerin gayrı safi olarak ve tahsil masraflarının da bütçede bu amaçla ayrılan ödenekten karşılanması gerekmektedir. Buna karşın yapılan denetimlerde, 472 numaralı kanun gereğince nakliye ücretlerine ilave olarak alınan nakliye resminden,(8) bu resmi tahsil etmekle mükellef bulunan idarelere söz konusu kanunun 6. maddesi uyarınca ödenmesi gereken %5 aidat için bütçeye ödenek konulmadığı görülmüştür. Bunun sonucunda 1924 yılında söz konusu aidatlar tamamen bütçe haricinde bırakılarak yalnız net miktarı irat kaydedilmiştir. Ancak Sayıştay söz konusu maddedeki "nakliyat resmi doğrudan doğruya vesait-i mezkure ücüratını (ücretlerini) istıfa edenler tarafından tahsil ve buna mukabil aidatın %5'i idarelere terk olunur" şeklindeki hükümden dolayı bu aidatların Muhasebei Umumiye Kanunu hükümlerine getirilmiş bir istisna olarak kabul edilebileceğini de belirtmiştir. Bununla birlikte Maliye Vekaletinin bütçesine bu aidatlar için de ödenek konulmuş olması, Bakanlığın da bu konuda genel hükümlere uymayı kabul ettiği şeklinde değerlendirilmiştir.

Pera Palas Oteli'nin kira bedelinin kaydedilmesi sırasında da 4. maddede açıklanan gayrı safilik ilkesine aykırı hareket edildiği hk.

5. 3 Teşrinisani 1339 (1923) tarihinden itibaren hükümete intikal eden İstanbul'daki Pera Palas Otelinin kiraya verme tarihi olan 23 Nisan 1924 tarihine kadar vaki olan hasılatından geçici idare heyeti masrafları düşülerek kalan net miktarın irat kaydedildiği tespit edilmiştir. Üstelik söz konusu gelir ve giderlere ait belgeler de Sayıştay'a ibraz edilmemiş; sorgu üzerine Maliye Vekaletinden alınan cevapta söz konusu kayıt ve evrakın muhtelit mahkemeye(9) tevdi edildiği bildirilmiştir.

----

(8) **Nakliye Resmi:** Gerek devletçe, gerek şirketler ve eşhas tarafından muayyen tarifeye göre seyrüsefer ettirilen şimendifer, tramvay ve tünel ile deniz nakliyatında vapurla seyahat eden yolcuların bilet paralarından mevkilere göre farklı bir nispette alınan ve nakliye kumpanya ve idareleri tarafından hazineye yatırılan bir vergidir. (Türk Hukuk Lügati, s.267.)

(9) **Muhtelit Mahkeme:** Kapitülasyonların yürürlükte olduğu dönemde, Osmanlılarla ecnebiler arasındaki ticaret ve hukuk davalarına bakmak üzere teşekkül eden mahkemeye verilen isimdir. (Türk Hukuk Lügati, s.245.)

POSTA VE TELGRAF MÜDÜRİYET-İ UMUMİYESİ

Resmi dairelerin, bütçelerine ödenek konulduğu halde ödemeleri gereken telgraf ücretlerini genellikle ödemedikleri hk.

6. Ulu önder Atatürk "savaşı neyle kazandınız ?" sorusuna "Telgrafla..." cevabını vermişti. Milli mücadele boyunca kamu kurum ve kuruluşları yaptıkları telgraf haberleşmesi için ücret ödemediler. Cumhuriyetten sonra ise 406 numaralı Telgraf ve Telefon Kanununun 34. Maddesi ile 1924 senesinden itibaren bütün resmi dairelerin telgraf haberleşmesi karşılığında ücret ödemeleri öngörülmüş ve bunun için bütçeye 2.183.470 Lira ödenek konulmuştu. Buna karşın kuruluşların eski alışkanlıklarını terkedemedikleri görülüyordu. Sayıştay denetimleri sonucunda söz konusu kanun hükmünün uygulanmadığı ve konulan ödenekten sadece 399.000 Liralık kısmının Posta ve Telgraf Müdüriyetine intikal ettiği saptanmıştır.

ADLİYE VEKALETİ

Ödenek yetersizliği nedeniyle eksik ödeme yapılmasına ilişkin verile emirlerinin vize edilmesinin mümkün olmadığı hk.

7. Sayıştay ödenek üstü harcamayı kabul etmediği gibi ayrılan ödenekten fazla hizmet ifa ettirilmesini de kabul etmemiştir. Üstelik bunu Muhasebei Umumiye Kanununun ödenek üstü harcamaya ilişkin hükümlerini yorumlayarak yapmıştır. Sayıştay'a göre örneğin ödeneğinin yetmemesi nedeniyle harcırahın -diğer yarısı bilahare ödenmek üzere- yalnız yarısının ödenmesi halinde diğer yarısı karşılıksız kalacağından, "verilen tahsisat fevkinde hizmet ifa ettirilmiş olacaktır." Halbuki Vekillerin bütçe ile verilen tahsisattan fazla taahhüdat ve sarfiyatta bulunmaları, Muhasebei Umumiye Kanunu ile yasaklanmıştır. Bu gibi verile emirleri Sayıştay taşra teşkilatının bulunduğu vize cari olan mahallerde reddedilmiş ve durum üç aylık raporlar[10] ile TBMM'ne sunulmuş ve TBMM tarafından da bu görüş kabul edilmişti. Ancak vize cari olmayan yerlerde de bu gibi ödemelerin vaki olduğu, hatta bazı mahallerde eski Muhasebei Umumiye Kanununun 32. maddesindeki avanslar şeklinde Sayıştay'a vize ettirilmeksizin ödendiği de Sayıştay'ca yapılan denetimlerde ortaya çıkmıştır.

----

(10) Bkz. Muhsin ALTUN, **1340 Tarihli Bir Sayıştay Raporunun Düşündürdükleri,** Mali Hukuk, Sayı:72, s.38-53.

TİCARET VEKALETİ

Bütçe içinde ve Sayıştay vizesi dışında oluşturulan bir fon hesabındaki 500.000 Liranın nasıl çarçur edildiği hk.

8. Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşından geriye bütün ekonomik beşeri kaynakları yıkıma uğramış bir Türkiye kalmıştı. Bu yıkımın bir sonucu olarak temel gıda maddelerinde yaşanan kıtlık, fiyatların yükselmesine yol açıyordu. Hükümet özellikle zahire ve un teminini kolaylaştırmak ve ekmek fiyatlarının yükselmesine mani olmak maksadıyla mübayaatta bulunmak üzere 22 Kanunusani 1341 tarih ve 546 numaralı kanunla 500.000 Lira ödenek ayrılmış ve "sermaye olarak" konulacak bu 500.000 Liranın 1925 yılı Ağustos ayı sonuna kadar işletilerek bu işletmenin sonunda gelir kaydedilmek üzere Maliye veznesine teslim edileceği ve harcamadan önce Sayıştay'ın vizesine tabi olmaması öngörülmüştür. Söz konusu kanuna göre ayrılan bu 500.000 Lira Ticaret Bakanlığı tarafından satın almada kullanılacaktı.

500.000 Liranın harcanması vizeye tabi değilse de Sayıştay denetimine tabi idi. Sayıştay öncelikle 5.5.1926 tarihli yazı ile söz konusu meblağın harcanmasından sorumlu saymanın kim olduğunun bildirilmesini istedi. Alınan cevaba göre bu meblağ için bir sayman tayin edilmemiş, 500.000 Liranın Ticaret Vekili "Ali Cenani Beyefendi tarafından alınıp bankaya tevdi ile sarf ve tedvir edildiği anlaşılmış ve buna ait hesap dosyası dahi Ticaret vekaletinden tetkik için Divanı Muhasebata gönderilmiştir." Sayıştay, resmi bir saymanın bulunmaması karşısında sayman gibi telakki olunarak yargılanabilecek birisinin de bulunmadığı sonucuna varmıştır. Çünkü Ali Cenani beyefendinin söz konusu 500.000 lirayı İstanbul Ticaret Müdürü Muhsin Bey ve Ticaret ve Sanayi Bankası vasıtalarıyla "tedvir eylediği" anlaşılmaktadır. Halbuki Muhsin bey ile adı geçen bankanın sayman olarak kabulü mümkün olmadığı gibi Ali Cenani beyefendinin Ticaret Vekili sıfatıyla yürüttüğü bu işlere ait hesabın yargılanması da Divanı Muhasebat Kararnamesinin 53. Maddesi gereğince Sayıştay'ın yargı yetkisi dışında bulunmaktadır.

Sayıştay söz konusu 500.000 Liranın akıbetini araştırarak TBMM'ne bildirmeyi gerekli görmüştür. Bu araştırmaya göre 500.000 Liradan

135.360 Lirası ile Adapazarı Ahşap Fabrikası hissesi satın alınmış,

11.500 Lirası Ankara'da un fabrikası inşası için Doktor Fikret ve Makbul beylere,

28.815 Lirası Adana'da İtidal Şirketi Müdürü Yusuf Lütfi beye,

3.000 Lirası Eskişehirli Serhadzade Abdullah beye verilmiş ve "daha bazı eşhas ve müessesat zimmetinde bir kısım mebaliğ bulunduğu" anlaşılmış; ayrıca zahire hesabından da 138.000 küsur Lira civarında bir miktarının henüz tasfiye edilmediği ve 11.900 Lirasının İş ve Sanayi Bankalarında mevcut olduğu tespit edilmiştir. Sayıştay'ın bu araştırma neticesinde ulaştığı görüş şöyledir:

Velhasıl bu 500.000 Liradan şimdiye kadar bir paresi (parçası) dahi hazine-i maliyeye iade kılınmamıştır...

Sayıştay, bu 500.000 Liranın geri alınması ve sorumluları hakkında gerekli muamelenin yapılması hususunu Maliye Vekaletine bildirmiş ve ilişkili belgeleri de aynı bakanlığa göndermiştir.

MÜBADELE VE İMAR VE İSKAN MÜDÜRİYET-İ UMUMİYESİ

Kaldırılan İskan Saymanlıklarını devralan vilayet saymanlarının ihmali sonucu, 10.000.000 Liralık ödeneğin yarısı mahsup edilmeden kalmıştır

9. Maliye Bakanlığı, Beyannamenin 1. maddesindeki açıklama paralelinde iskan saymanlığı bulunmayan mahallere ait iskan harcamaları için Muhasebei Umumiye Kanunu gereğince vilayet muhasebecileri namına havalename gönderilmeyip harcanacak tutarın merkeze irsalat kaydıyla ödenmesi ve sarf evrakının da İskan saymanlarına gönderilmesini istemişti. Bundan başka İskan saymanları tarafından avans suretiyle de vilayet muhasebeciliklerine bir hayli meblağ gönderilmişti. Sayıştay denetimi sonunda vilayet muhasebecileri tarafından harcanan meblağın sarf belgeleri gönderildiği halde İskan saymanlarınca bunların mahsuplarının zamanında yapılmadığı anlaşılmıştır.

Bilahare İskan saymanlıkları da kaldırılınca söz konusu sarf evrakı İskan saymanlarının bulunduğu yerdeki vilayet muhasebecilerine devredildi. Ancak bu evrakı devren almış olan vilayet muhasebecileri, "işin ehemmiyet ve müstaceliyetini (acil oluşunu) takdir etmeyerek mahsuplarının icrasını temin eylemedikleri cihetle, imar ve iskan umuru (işleri) için bütçe ile verilen 10.000.000 Lirayı mütecaviz tahsisattan, hesab-ı katiyede görüleceği üzere ancak nısfı (yarısı) raddesinde bir miktarının mahsubu icra edilebilmiş" ve daha önce sarfiyatı icra eden vilayet muhasebecilerinin kayıtları da evrak-ı müsbitesiz kalmış; dolayısıyla Sayıştay vizesi de söz konusu olmamıştı. Sayıştay bundan hareketle söz konusu genel müdürlüğün kesin hesabında ödenek artığı olarak görünen miktarın, mahsup edilmemiş harcama şeklinde değerlendirilmesinin gerçeğe daha uygun olacağı şeklinde görüş bildirmiştir.

VARİDAT (GELİRLER)

İç isyanlar sonucu kayıtları kaybolan bölgelerdeki maktu vergi uygulamasının yasal olmadığı hk.

10. Yukarıda sözü edilen iç isyanlar dolayısıyla gelire ilişkin kayıtları yanmış olan Hakkari ve Muş vilayetlerinde emlak ve arazi vergileri, il idare meclislerinin kararıyla maktu olarak tahsil edilmeye başlanmıştı. Sayıştay yasa dışı gördüğü bu uygulamanın nedenini Maliye Bakanlığından sormuş; alınan cevapta kura (köyler) ve mahalatta (mahallelerde) muayyen olan vergilerin beynel-ahali (halk arasında) suret-i tevzii hakkındaki 15 Recep 1277 tarihli Nizamname hükümleri dayanak olarak gösterilmekteydi. Bu kanun[11] arazi ve emlak vergilerinin, köylerde her mükellefin servet durumu ve tarımsal kabiliyeti dikkate alınarak maktu olarak tarhedilmesi yetkisini il idare kurullarına vermekteydi. Sayıştay ise bu nizamnamenin arazi tahririnin (yazım, sayım) tamamlanmadığı yerlerde uygulanmak üzere çıkarıldığı görüşünü savunmuş ve söz konusu nizamname hükümlerinin kanuni bir müsaade olmadıkça kayıtları sonradan iç isyanlar sonucu kaybolan bu gibi mahaller hakkında da kıyas yoluyla tatbikinin mümkün olmadığını bildirmiştir. Sayıştay'a göre yapılması gereken, söz konusu mahallerdeki tahrir işlemlerinin hızlandırılmasıdır. Bu husus Maliye Bakanlığına aşağıdaki gibi bildirilmiştir:

Bu gibi mahaller hakkında tahrir muamelesinin tesriiyle (hızlandırılmasıyla) muhalif-i kanun vergi tarh ve cibayetinin devamına meydan verilmemesi...

Yasadışı olarak köylerden aşar toplayan Hacıbayram Veli Vakfı mütevellisinin cezalandırılması gerektiği hk.

11. Cumhuriyetin birinci yılında aşar henüz kaldırılmamıştı. Ancak Cumhuriyet yönetimi bütçe gelirleri içindeki yerini dikkate alarak devlet dışında başka kişi ve kuruluşlar tarafından aşar toplanmasını yasaklamış; bu yasaklama 1924 anayasasında da yer almıştı. Anayasanın 84. maddesine göre "hakiki veya hükmi şahıslar tarafından veya onlar namına rüsum, aşar ve sair tekalif alınması memnudur." Buna göre anayasanın yürürlüğe girdiği 24.5.1924 tarihinden sonra gerçek veya tüzel kişiler tarafından aşar toplanamayacaktı. Bu yasağa karşın Sayıştay denetimleri sonucu bazı kişi ve kuruluşların aşar toplamaya devam ettikleri görülmüştür. Bunlardan Hacıbayram Veli Vakfının, gelirleri kendisine vakfedilmiş olan Ankara'nın bazı köylerinin aşarını vakıf mütevellisi aracılığıyla toplamaya devam ettiğini tespit eden Sayıştay, bu durumu Muhasebei Umumiye Kanununun -bugün

----

(11) Adı Nizamname olmakla birlikte Padişah iradesine dayandığından kanun gücündedir.

de yürürlükte olan- 17. maddesi[12] gereğince suç olarak kabul etmiş ve adı geçen vakıf mütevelli heyetinin cezalandırılması hususunu Maliye Bakanlığına bildirmiştir.

Fransız işgali döneminde Mersin Limanında yaptırılan vincin bedelinin, vinç resmi adıyla tüccardan tahsilinin doğru olmadığı hk.

12. Mersin'in Fransız işgali altında bulunduğu dönemde Fransız gümrük yönetimi tarafından Mersin limanında bir rıhtım inşa edilmişti. Bu rıhtıma ilave olarak yine Komby adındaki Fransız asıllı bir müteşebbisle sözleşme imzalanarak bir vinç monte edilmişti. Fransız gümrük idaresi rıhtım ve vinç bedellerini rıhtım ve vinçten yararlanan tüccara ödetmeyi uygun buldu. Bunun için yüklenip boşaltılan ticari eşyanın beher 100 kilogramından 10 Kuruş vinç resmi ile 2 Kuruş liman resmi adı altında tahsilat yapılmaktaydı. Ancak Mösyö Komby'nin alacakları bitmeden Fransızlar Mersin'i boşaltmak zorunda kaldı. Buna karşın Türk gümrük (rüsumat) idaresi de Komby'nin alacaklarının eskiden olduğu gibi liman ve vinç resmi adıyla tüccara ödetilmesinde sakınca görmemişti.

Sayıştay ise bu uygulamayı gayrı kanuni bularak, Fransız işgalinin sona erdiği tarihten sonraki kalan vinç bedelinin bütçeden ödenmesi gerektiği hususunu Maliye Bakanlığına bildirmiş; Maliye Bakanlığından alınan bilgide de söz konusu resimlerin alınmasından vazgeçilerek vinç bedelinin hükümetçe ödenmesine teşebbüs edildiği anlaşılmıştır.

UMUMİ MÜTALAAT

Tahakkuk edipte ödenemeyen borçların, bütçenin "geçen yıllar borçları" faslından ödenmesi tabi bulunduğundan, Hazine'nin borç tahakkukunu "ödeneğin kullanılması" olarak kabul eden uygulamasının doğru olmadığı hk.

13. Hazine genel hesabında tahakkuk ettirilen ödenek artığından hesap devresi sonuna kadar ödenemeyen tahakkuk etmiş borçlar toplamı 3.658.953 Lira 58 Kuruş olarak tespit edilmiş ve bu toplamdan özel kanunları gereğince gelecek yıllara devredilmesi gereken ödeneklerin[13] düşülmesinden sonra kalan miktarın imhası öngörülmüştür. Buna karşın Sayıştay'ın idare hesapları üzerinde yaptığı incelemeler sonucunda tahakkuk etmiş borçlar toplamı, Hazine genel hesabında gösterilen rakamdan 1.937.811 Lira 32 Kuruş noksan çıkmıştır. Yıl sonuna kadar ödenemeyen yada emanet

----

(12) **Madde 17-** Hazineye ait veya hazinenin mesuliyeti altında bulunan varidat, hasılat ve emanet, kanuni mezuniyeti haiz olmayan hiçbir idare veya memur tarafından kabz ve sarfolunamaz. Muvazenei umumiyeye dahil devaire ait emvali menkule ve ayniyat mal memurları hazır bulunmadıkça satılamaz.

(13) 1050 Sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 46. maddesiyle "gelecek senelere devri meşrut tahsisat usulü" kaldırılmıştır.

hesabına alınmamış olan borçların yılı bütçelerine geçen yıllar borçları adıyla konulacak ödeneklerle beş yıl içinde ödenmesine Muhasebei Umumiye Kanunuyla izin verilmiştir.[14] Nitekim Sayıştay kayıtlarına göre 1924 yılı ödenek artığına mahsuben Kanunuevvel 1927 yılı sonuna kadar olan 2.316.782 Lira borç ödemesi yapılmıştır. Bu durumda gerek Maliye Bakanlığına gerek Sayıştay'a verilen cetvellerde gösterilen tahakkuk etmiş borçlar miktarı "makrun-u hakikat" (gerçeğe yakın) bulunmamıştır. Öte yandan Muhasebei Umumiye Kanununun yukarıda söz konusu edilen hükümlerine göre 1929 mali yılı sonuna kadar 1924 yılı borçlarından tahakkuk edecek miktarın ödenmesi de tabidir.

Sayıştay bu açıklamalardan sonra İmha olunacak tahsisat miktarının nasıl belirleneceğine ilişkin görüşünü açıklamaktadır. Sayıştay'a göre bura da iki alternatif söz konusudur:

a. İmha olunacak ödenek: Ödenek artığı - (Yılı içinde ödenen + bütçe emanetine alınan)

b. İmha olunacak ödenek: Ödenek artığı - (Yılı içinde ödenen + bütçe emanetine alınan + tahakkuk eden borçlar)

Tahakkuk etmiş borçların da imha olunacak ödeneğin hesabına dahil edilip edilmeyeceği hususunda ne eski ne de Muhasebei Umumiye Kanunlarında açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte eski Muhasebei Umumiye Kanununun 40. maddesinde Hazine genel hesabının hangi maddeleri ihtiva edeceği düzenlenirken, "tediye edilen veya emanet hesabına naklolunan miktarların gösterileceği" anlatıldıktan sonra "tamamen veya kısmen iptal edilen tahsisat yekun-u umumisini (genel toplamını) irae eyler (gösterir)" denilmekte ve yeni Muhasebei Umumiye Kanununun 103. maddesinde de "istimal olunamayıp iptal edilen tahsisat bakiyesi gösterilir" denilmektedir.

Görüleceği gibi Sayıştay'a göre sorunun temelinde Tahsisatın istimali (ödeneğin kullanılması) kavramının farklı yorumlanması yatmaktadır. Hazine genel hesabı, tahakkuk eden borçları da ödeneğin kullanılması olarak kabul eden görüş doğrultusunda hazırlanmış ve imha edilecek ödeneğin tespitinde tahakkuk etmiş borç miktarı da hesaba katılmıştır. Oysa Sayıştay'a göre tahakkuk edipte ödenemeyen veya bütçe emanetine alınamayan borçlar için, zaten yılı bütçelerine geçen yıllar borçları adıyla ödenek konulmaktadır. Hazinenin görüşü kabul edildiği takdirde herhangi bir gider için birden fazla yılın bütçesine ödenek konulması gibi bir durum ortaya çıkacaktır. Ayrıca borcun çok az bir kısmı ait olduğu yıl ödeneğinden düşülüp büyük kısmı yine gelecek yıllara devredeceğinden, Sayıştay ödeneğin kullanılması kavramını dar anlamda yorumlamış ve imha edilecek ödeneğin, tahakkuk eden borçların ödenek artığından düşülmesiyle hesaplanmasının doğru olmadığını bildirmiştir.

----

(14) Bkz. 1050 Sayılı Kanun, md. 92-93.

Geçici bütçe ile yapılan kadro ve ödenek dışı maaş ödemeleri hk.

14. 1924 Yılı Mart ayında çıkarılan Muvakkat (geçici) Bütçe Kanununun 2. Maddesinde, 1924 yılı bütçe kanunu gereğince kadro ve maaşlarda yapılan indirmelerin Mart başlangıcından sonuna kadar geçerli olması öngörüldüğü halde, bazı bakanlıklar kadrolarda yapılan indirmeleri (tenkihat) bağlı kuruluşlara bildirmemişler; üstelik Maliye Bakanlığı da Mart maaşlarının sabıkı veçhile (eskisi gibi) ödeneceği şeklinde bir tebliğ yayımlamıştı. Bunun sonucu olarak Sayıştay denetimlerinde bir kısım memurlara kadroları üzerinde maaş ödendiği tespit edilmiştir. Bu fazla ödemelerin önemli bir kısmı ilgili fasıllarda yapılan tasarruflarla telafi edilmekle birlikte bir bölümü ödenek dışı kalmıştır.

Avansların yıl sonunda kapatılmaması sonucu 16.346.314 Liranın mutemetler üzerinde kaldığı hk

15. Muhasebei Umumiye Kanunu gereğince verilen avansların yıl sonunda her halde hesabının kesilmesi ve hesabını tasfiye edememiş olan mutemetlerin zimmetdar (borçlu) sayılarak, hesaplarını tasfiye etmedikçe tekrar hizmet-i devlette istihdam edilmemeleri zorunlu olduğundan, sarfiyat-ı muvakkate (geçici harcamalar) hesabından ertesi seneye hiç bakiye devredilmemesi gerekmektedir. Halbuki bu hesapta yer alan 16.346.314 Lira 40 Kuruşun 1925 yılına bakiye devrettiği görülmüş ve bu meblağ da doğal olarak yılı bütçelerindeki ödenekten mahsup edilemeyen harcamalar kapsamında kalmıştır. Sayıştay, gerek bu hesapta gerek eşhas zimemi (kişi borçları) hesabında görülen bakiyeleri zaman-ı idare hesaplarının denetim ve yargılamasında nazarı dikkate aldığı gibi bunların bir an evvel tasfiyeleri lüzumunu Maliye Bakanlığına yazılı olarak bildirmiştir.

Ödenek dışı harcama miktarının hesaplanması hk

16. Ödenek dışı harcama miktarı, Hazine genel hesabına ekli 93 numaralı tabloda gösterildiği üzere 1194 Lira 18 Kuruş olarak tespit edilmiş ve bundan 1127 Lira 28 Kuruşunun, ilgili olduğu fasıllardaki ödenek artığı ile kapatıldığı görülmüştür. Sayıştay bütçe kanununa ekli cetvellerde yasal niteliğe sahip en küçük kısmın fasıl olduğu görüşünden hareketle, bir faslın maddeleri arasındaki aktarmaları ilgili dairelerin iç meselesi olarak kabul etmiş ve bu aktarmalar sonunda ödenek dışı harcama miktarının 66 Lira 60 Kuruşa düşmesi şeklindeki sonucu doğru olarak kabul etmiştir.

Ancak Sayıştay'ca İdare hesaplarının denetim ve yargılaması sonucunda Hazine genel hesabında gösterilenden başka 50. Faslın birinci maddesindeki ödenekten de 250 Lira fazla harcama yapıldığı,[15] Dahiliye bütçesindeki hükümet konakları, imam ve müezzinler maaşlarından da 46 Lira ödenek dışı harcama yapıldığı tespit edilmiştir.

---

(15) Bu fasıl, Maliye Bakanlığı bütçesine Tahsisat-ı Mesture adıyla konulan örtülü ödeneği ihtiva etmektedir. (Mevcut durum için bkz. 1050 sayılı kanun, md. 77.)

Sayıştay 1924 yılı bütçesinin uygulama sonuçlarına ilişkin bütün bu görüş ve eleştirilerinden sonra TBMM'ne aşağıdaki şekilde şartlı olumlu görüş bildirmiştir:

Hazine hesab-ı umumisi ile Muhasebei Kat'iye Kanunu layihasında münderiç erkamın (rakamların) Mukaddime ile işbu Beyanname ve merbutu cetvellerdeki kuyut tahtında (kayıtlar altında) şayanı kabul olacağını arz eyleriz.

2 Şubat 928

Reisi Evvel Vekili 1. Daire Reisi Sanisi **Faik (Eke)**	2. Daire Reisi Sanisi **Zeynelabidin**	3.Daire Reisi Sanisi **Hüseyin Alim**

Aza	Aza	Aza	Aza	Aza	Aza	Aza	Aza
R. Besim	**Fevzi**	**Müeyyet**	**Kamil**	**Basri**	**Yusuf Ziya**	**Hasan Zeki**	**Celil**

Müddei Umumi

Mehmet Ali

BEYANNAMEDE YER ALAN TABLOLAR

Beyannamenin tablo kısmında, metin kısmında atıf yapılan ve Sayıştay'ın ve Hazinenin bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri karşılaştırmalı olarak yer almaktadır. Tablolar Masraf İcmali, Varidat ve Katma bütçeli idarelere ait gelir- gider rakamlarını içermektedir.

MASRAF İCMALİ

Bu tabloda bütçe ile verilen tahsisat ve gerçekleşen tediyat (ödemeler) daireler itibarıyla tasnif edilmiş olarak karşılaştırılmaktadır. Bütçe içinde ve Beyannamede yer alan daireler (sırasıyla) şunlardır:

1. Büyük Millet Meclisi	14. Hariciye Vekaleti
2. Riyaseti Cumhur	15. Matbuat ve İstihbarat Müdüriyeti
3. Divanı Muhasebat	16. Sıhhiye Vekaleti
4. Başvekalet	17. Diyanet Reisliği
5. Maliye Vekaleti	18. Adliye Vekaleti
6. Muhassesatı Zatiye	19. Maarif "
7. Duyunu Umumiye	20 Nafia (Bayındırlık) Vekaleti
8. Rüsumat	21. Ticaret "
9. Tapu	22. Müdafaa-i Milliye Vekaleti
10. Dahiliye	23. Bahriye Vekaleti
11. Posta ve Telgraf ve Telefon	24. İskan Müdüriyet-i Umumiyesi
12. Emniyeti Umumiye	25. Ziraat Vekaleti
13. Jandarma	26. İmalat-ı Harbiye

Görüleceği gibi Genel Uygunluk Bildirimine TBMM, Cumhurbaşkanlığı ve Sayıştay'ın kendi ödenek ve harcamaları da dahil bulunmaktadır. Masraf icmali tablosunun sağ tarafı bütçe ile verilen ödenek (tahsisat) toplamını göstermekte olup aşağıya bu kısmın yekünü alınmıştır:

TAHSİSAT (ÖDENEKLER)

(Lira/Kuruş)

340 Bütçesinde merkum (yazılı) olan tahsisat	Tahsisat-ı munzama veya fevkalade kanunlar ile alınan tahsisat	Hususi kanunları mucibince geçen senelerden devrolunan tahsisat	Tediye edilen sinin-i sabıka duyunu olup tahsisatına ilavesi lazım gelen	Muhassesat yekününün miktar-ı safisi
140.433.379.80	39.125.757.17	3.088.693.73	5.114.095.72	187.761.916.43

Bütçeden en büyük payı alan 4 kuruluş ise (aldıkları net ödeneğe göre) şunlardır:

Müdafaa-i Milliye Vekaleti: 35.903.806.87 Lira (%19)

Maliye Vekaleti: 23.881.929.17 Lira (%12)

Nafia Vekaleti: 17.951.546.85 Lira (%9)

Duyunu Umumiye: 17.490.065.19 Lira (%9)

Maarif Vekaleti ise 7.952.169.62 Lira (%7) net ödenekle 9. sırada yer almıştır.

Tablodaki Muhasesatı Zatiye (Özlük Ödenekleri) bugünkü Emekli Sandığı benzeri bir daire olup "yurtluk, ocaklık, emlak-i mazbute maaşları" ve "malül gazilere mükafat-ı nakdiye" ile "mütekaidin-i mülkiye ve ilmiye maaş ve tahsisatları"nı ihtiva etmektedir. Maliye Bakanlığı bütçesindeki ödeneğin önemli bir kısmı ise düşman işgali sonucu meydana gelen zararların giderilmesi masrafları için ayrılmıştır. Örneğin,

- İstilazedelere verilecek kereste bedeli olarak: 173.263.43 Lira

- Harap olan mesakin (meskenler) tamiratı için: 888.389.15 Lira

- Hükümet konakları tamirat, tevsiat (genişletme) ve inşaatı için: 2.002.161.52 Lira ödenek ayrılmıştır.

Yukarıdaki unsurlardan oluşan ödeneklerin harcanan miktarına ilişkin tediyat tablosunun yekün kısmı aşağıdadır:

TEDİYAT (ÖDEMELER)

(Lira/Kuruş)

İdare hesaplarının Divanca tetkiki neticesinde tediye ve bütçe emanetine naklolunduğu tebeyyün eden	Vekil hesab-ı katilerinde ve Hazine hesab-ı umumisinde merkum (yazılı) olan	Divanca ruyet olunan (incelenen) hesabata nazaran Hazine hesab-ı umumisinin	
		Fazlası	Noksanı
131.584.785.34	131.628.038.62	239.318.23	196.064.95

Masraf İcmali tablosunun devamında ise Hazinenin aynı konulara ilişkin verileri ile Sayıştay'ın yukarıdaki kayıtları arasındaki farklılıkların nedenleri açıklanmaktadır. Örneğin "Tahsisat-ı munzama veya fevkalade kanunlar ile alınan tahsisat" toplamı, Hazine hesab-ı umumisinde 38.981.390.72 Lira olarak yer almıştır. Sayıştay kayıtları ile Hazine verileri arasındaki 144.366.40 Liralık fark şöyle açıklanmıştır:

142.988.98 Liralık fark:

Duyunu Umumiye bütçesindeki hükümet-i sakıta duyununa[16] *ait "fasl-ı mahsus"un tediyatındaki fark olup, tediye edilen miktarın ber mucib-i kanun (kanunu gereğince) tahsisat itibar edilmekte olmasına göre hazine hesabındaki tahsisat bu miktar noksandır.*

1377.42 Liralık fark:

----

(16) Osmanlı döneminden kalma devlet borçları kastedilmektedir.

Hidemat-ı umumiyeye (genel hizmetlere) ait teberruat (bağışlar) olup 330 (1914) senesi bütçe kanununun hükmü mer'i (yürürlükte) bulunan 17. maddesi mucibince bütçeye irat ve masraf kaydedilmekte olması hasebiyle tahsisata da ilavesi lazım gelen miktar olup Maliye cetvelinde gösterilmemiştir.

Bu açıklamalardan sonra masraf icmalinin daireler itibarıyla ayrıntıları gösterilmektedir. Bu ayrıntılar da yukarıdaki tablo ile aynı bilgileri içermektedir. Tablodaki dairelerden örnek olarak Sayıştay'a ait ödenek ve harcama bilgileri aşağıya alınmıştır:

TAHSİSAT (ÖDENEK)

(Lira/Kuruş)

340 Bütçesinde merkum (yazılı) olan tahsisat	Tahsisat-ı munzama veya fevkalade kanunlar ile alınan tahsisat	Hususi kanunları mucibince geçen senelerden devrolunan tahsisat	Tediye edilen sinin-i sabıka duyunu olup tahsisatına ilavesi lazım gelen	Münakalat[17] (+/-)	Muhassesat yekününün miktar-ı safisi
212.998	0	0	0	1.752/1.752	212.998

TEDİYAT (ÖDEMELER)

(Lira/Kuruş)

Meclis-i Ali'ce kabul ve tasdik buyrulduğu Meclis-i müşarüileyha riyasetinden ba-tezkire tebliğ olunan cetvelde merkum olan tediyat	Maliye Vekaletinden gönderilen hesab-ı kat'ide merkum (yazılı) olan	Tasdik-i Ali'ye iktiran eden miktara nazaran mezkur hesab-ı kat'inin	
		Fazlası	Noksanı
138.363.81	210.183.10	71.819.29 (1)	0

Tablodaki (1) numaralı dipnotta ise şu açıklama yer almaktadır:

"Divanı Muhasebat bütçesine ait tahsisatın evrak-ı tahakkukiye aranılmaksızın tahsisat itibarıyla idare heyetlerine tevdiinden naşi (dolayı) Hazine kaydına nazaran Divanı Muhasebat bütçesi tediyatından tebeyyün eden işbu farkın Meclis veznesinde mevcut bulunduğu mizan-ı umuminin ikinci sahifesinde arz ve irae kılınmıştır (gösterilmiştir)."

----

(17) **Münakalat:** Tahsisatın bir fasıldan diğer fasıla veya bir maddeden diğer maddeye nakledilmesi. (Türk Hukuk Lügati, s.256.)

Bu farkın ayrıntısı ise tablonun arka sayfasında açıklanmıştır:

"Balada gösterildiği üzere tediyat-ı umumiyede hasıl olan farktan 5.839 Lira 16 Kuruş, 339 (1923) senesi duyunu olduğu cihetle, vezne-i umumiyeden ve İzmir Malsandığından tesviye edilmesi (ödenmesi) hasebiyle Meclis-i Ali tediyatı meyanında dahil olmamasından ve 7.598 Lira, 13 Kuruşu da Meclis bütçesine ait olan kısımda izah edildiği üzere Meclis veznesindeki mevcuttan münbaistir (kaynaklanmıştır).

Sayıştay'ın 1923 yılından devreden 5.839 Lira 16 Kuruş borcunun olduğu ve bunun bir kısmının da İzmir Malsandığından ödendiği anlaşılmaktadır.

VARİDAT (GELİR) TABLOLARI

Masraf İcmalinden sonra varidat (gelirler) toplamına ilişkin ayrıntılı veriler, gelir türleri itibarıyla tasnif edilmiş olarak sunulmaktadır. Buna göre 1924 yılında 48 çeşit kamu geliri bulunmaktadır. Bunlardan bugün yürürlükte bulunmayan ve ilginç görülenlerinden bazıları aşağıya alınmıştır:

Harp kazançları vergisi(18)

Bedeli nakdi askeri

Davar, düve ve canavar resmi

Aşar, tütün ve ipek aşarı

Kibrit ve kav resmi

Konya Ovası Ameliyat-ı İskaiye (sulama) varidatı

Kumpanyalardan teftiş mukabili alınan

Mehakim-i şer'iye hasılatı

Anadolu-Bağdat Demiryolları nakliyatından

Reji Şirketinden maktuan alınan tütün resmi

Bu gelirlerin (tahsil edilen) genel toplamı varidat cetvelinde şöyle gösterilmiştir:

-İdare hesaplarının tetkiki neticesinde tebeyyün eden:

(Lira/Kuruş)

340 Muvazenei Umumiyesinde merkum olan muhammenat	Sene-i haliyeden	Sinin-i sabıkadan	Yekün
129.214.610	132.598.066.42	6.352.238.87	138.450.305.29

- Hazine hesab-ı umumisinde merkum (yazılı) olan:

(Lira/Kuruş)

Sene-i haliyede	Sinin-i sabıkadan	Yekün	Fazlası	Noksanı
131.886.685.44	6.530.542.31	138.417.827.75	299.090.85	332.568.39

----

(18) Harbin yarattığı fırsatlardan, iktisadi şartların değişmesinden istifade ederek bir nevi tesadüf mahsulü büyük ve ani servet sahibi olanların servetleri üzerine konulan istisnai bir vergidir. (Türk Hukuk Lügati, s.118.) 25 Ekim 1920 tarih ve 43 sayılı kanunla yürürlüğe girmiştir.

Tahsilat toplamına ilişkin Hazine verileri ile Sayıştay kayıtları arasındaki farkın nedenleri ise tabloların en sonunda şöyle sıralanmıştır:

1. İdare hesaplarının tetkiki neticesinde Divanca tashihine (düzeltilmesine) dair verilen kararların, Hazinece hesab-ı kat'i tanzimine başlanılması hasebiyle tatbikine imkan bulunamamasından veyahut yanlış tatbik edilmiş olmasından,
2. Maliye'ye gönderilen cetvellerin aslından veya defatir-i aidesinden (ilgili defterlerden) suret kaydında (kopya alınmasında) vukua gelen sehivlerden,
3. Hazine hesab-ı umumisinin mehazı bulunan varidat defter-i kebirindeki yekün sehivlerinden münbais olan (kaynaklanan),
4. İsyan hadisesine maruz kalan mahallere ait tahakkukat ve tahsilat olup Hazinece noksan ithal edilmiş olan,
5. Hazine Tashih-i Hesap muhasipliğince bila-lüzum (gereksiz yere) tahakkuktan tenzil edildiği anlaşılan.

MÜLHAK (KATMA) BÜTÇELİ İDARELER

Cumhuriyetin ilk yıllarında da katma bütçeli kuruluşlar mevcut olmakla birlikte bu kuruluşların kesin hesapları hakkında Sayıştay'ca genel uygunluk bildirimi verilip verilmeyeceği hakkında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Buna karşın 1924 yılı genel uygunluk bildiriminde bu kuruluşlara da yer verilmiştir. Söz konusu kuruluşlara ilişkin bildirimin mukaddime kısmında bunun gerekçesi şöyle açıklanmaktadır:

"Divanı Muhasebatı her sene hesab-ı kat'isi için Meclis-i Ali'ye mutabakat beyannamesi takdimiyle mükellef tutmakta olan Teşkilatı Esasiye Kanununun 101inci, eski Muhasebei Umumiye Kanununun 43. maddeleri, bu beyannamelerin Hazine hesab-ı umumisine ait olacağını göstermekte ve mülhak bütçeler hakkında bir güna kayıt ve sarahati gayrı muhtevi bulunmakta (içermemekte) olmakla beraber, şimdiye kadar tanzim ve tasdiki gibi kat-ı hesabı (hesabının kesilmesi) dahi aynı usul ve merasime tabi tutulan mülhak bütçeler için Divanı Muhasebatça Meclis-i Ali'ye ayrı ayrı beyannameler takdimi müteamil bulunmasına (teamül haline gelmesine) ve gerçi yeni Muhasebei Umumiye Kanununun 107. maddesinde dahi mülhak bütçeler hesab-ı kat'ileri hakkında sarahat yoksa da 118. maddesinde "mülhak, hususi bütçelerin hesabat ve muamelatı hususi kanunlarında muharrer (yazılı) kuyut mahfuz kalmak üzere bu kanun ahkamına tabidir denilmek" suretiyle işbu teamül teyit edilmiş olmasına binaen, mülhak bütçelere ait tetkikat neticesinin de muayyen olan müddet zarfında kemafissabık (önceki gibi) birer beyanname ile Meclis-i Ali'ye arzına lüzum görülmüştür."

Mukaddimeden sonra her bir katma bütçeli kuruluş için ayrı ayrı beyanname düzenlenmiştir. Beyanname metinlerinin devamında yer alan tablolarda Sayıştay'ın, idare hesaplarının tetkiki neticesinde tebeyyün eden gelir ve giderlerle, dairesi hesabında yazılı olan gelir ve gider toplamları karşılaştırılmaktadır. Söz konusu katma bütçeli kuruluşlar ve bağlı oldukları bakanlıklar -beyannamedeki sırasıyla- şunlardır:

1.Seyrüsefain (Deniz nakliyatı) Müdüriyeti	Ticaret Vekaleti
2. Hudut ve Sevahil (sahiller) Sıhhiye Müdüriyeti	Sıhhiye ve Muavenet-i İctimaiye Vekaleti
3. Öksüz Yurtları Müdüriyet-i Umumiyesi	Maarif Vekaleti
4. Askeri Fabrikalar Müdüriyet-i Umumiyesi	Müdafaa-i Milliye Vekaleti
5. Erzurum-Sarıkamış-Kars ve Şuabatı (şubeleri) Demiryolları İdaresi	Nafia Vekaleti
6. Evkaf Müdüriyet-i Umumiyesi	Başvekalet
7. Arada-Diyarbakır-Ergani Demiryolu	Nafia Vekaleti
8. Ankara-Sivas-Samsun (Musaköy) Demiryolları İnşaat ve İşletme İdaresi	Nafia Vekaleti

Katma bütçeli kuruluşların gelir ve giderleri için ayrıca bir icmal düzenlenmemiştir. Her bir katma bütçe için verilen beyannamelerde, genel olarak herhangi bir aksaklığa işaret edilmemiş, benzer cümlelerle olumlu görüş bildirilmiştir. Örneğin Seyrüsefain Müdüriyetine ilişkin beyanname şöyle başlamaktadır:

Seyrüsefain Müdüriyet-i Umumiyesinin 340 senesi hesab-ı kat'isi (kesin hesabı) Ticaret Vekalet-i Celilesinden irsal olunmakla (gönderilmekle), Divanı Muhasebatça ruyet ve muhakemesi intaç edilmiş olan muhasip zaman-ı idaresi hesabıyla karşılaştırılarak merbut cetvellerde merkum (rakamla yazılı) bulunduğu veçhile varidat ve sarfiyatta bir güna mübayenet (çelişki) görülememiş....

GENEL DEĞERLENDİRME

Sayıştay'ın 1924 yılı bütçesi hakkında verdiği Genel Uygunluk Bildirimi, dönemin mali yapısına ve kamu mali yönetimine ilişkin en doğru ve güvenilir verileri içermektedir. Bu açıdan özellikle Cumhuriyetin ilk yılları ile ilgili araştırmalarda, söz konusu Bildirimin önemli referanslar sağlayacağı açıktır. Çünkü bu dönemdeki Sayıştay denetim ve yargılaması, kamu mali yönetiminin tamamını kapsamaktadır. Diğer taraftan bütçe dışına çıkma, özel fon ve hesaplar oluşturma eğiliminin de bu dönemde kendini göstermeye başladığı anlaşılmaktadır.

Genel Uygunluk Bildirimi kapsamında genel bütçeye dahil 26 daire ve 9 katma bütçeli kuruluş olmak üzere, gelir ve giderleri Sayıştay'ca denetlenen toplam 35 kamu kuruluşu bulunmaktadır. Bunların gelir ve giderleri, ülke çapındaki 199 saymanlık tarafından izlenip kaydedilmektedir. Sayıştay bu 199 saymanlığın tamamını denetleyip yargılamıştır. Bunun sonucunda Sayıştay'ın TBMM'ne bildirme gereği duyduğu konular genel olarak,

- Gelir ve giderlerin bütçe içinde izlenmesi,
- Bütçe ilkelerine uyulmasının zorunlu olduğu,
- Harcamaların kanıtlayıcı belgelere dayandırılması,
- Vergi ve resimlerin bir yasaya dayandırılması gereğine ilişkindir.

Beyannamede yer alan tablolardan hareketle, kamu sektörünün (katma bütçe hariç) 1924 yılındaki genel dengesi, Sayıştay kayıtlarına göre aşağıdaki gibi gerçekleşmiştir:

(Lira/Kuruş)

GELİR		GİDER	
Tahmin Edilen	Gerçekleşen	Ayrılan Ödenek	Toplam Harcama
129.214.610	138.450.305.29	187.761.916.43	131.584.785.34

Görüleceği gibi 1924 mali yılı bütçesi 6.865.520 Lira fazla vermiştir. Ancak gelir tahminleri ve ayrılan net ödenek miktarı dikkate alındığında, hükümetin bütçeyi 58.547.306 Lira açıkla kapatmayı öngördüğü anlaşılmaktadır. Buna karşın ortaya çıkan fazlalık, gelirlerin tahmin edilenin üzerinde olmasından çok; ayrılan ödeneğin 56.177.131 Liralık kısmının harcanmamış/harcanamamış olmasından kaynaklanmaktadır. Bu tutarın başlangıçta öngörülen açıkla karşılaştırılmasından anlaşılacağı gibi, bilinçli bir tasarruf politikasının varlığından söz edilebilir. Ayrıca ödeneğin harcanmayan/harcanamayan kısmı, nakit sıkıntısına da işaret olabilir. Kuşkusuz bu tahminleri doğrulamak için dönemin nakit hareketlerine ilişkin kayıtların da gün ışığına çıkarılması gerekecektir.

Tablodan çıkarılacak bir diğer sonuç da planlanan ve gerçekleşen durumlar arasındaki belirgin farklılıktır. Kanaatimizce bu farklılıkta vergi idaresinin beklenenden daha etkin çalışması yada tasarruf anlayışının önemli bir etkisinden söz edilemez. 1924 Bütçesinin uzun ve yıkıcı bir savaştan sonra kurulan Türkiye Cumhuriyetinin ilk bütçesi olması, gelir ve giderlerin gerçekçi biçimde tahmin edilmesini doğal olarak güçleştirmiştir. Bu yüzden gelir ve giderleri ile yüzölçümü çok farklı olan Osmanlı Devleti dönemine ait tahminlerden yararlanılması mümkün olmamıştır. ■

1340 TARİHLİ BİR SAYIŞTAY RAPORUNUN DÜŞÜNDÜRDÜKLERİ

Muhsin ALTUN
Sayıştay Denetçisi

GİRİŞ

1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılmasıyla birlikte merkezi İstanbul'da bulunan bütün devlet kurumlarının bir benzeri Ankara'da kurulmuştu. Türkiye Cumhuriyetinin temellerinin atılması anlamı taşıyan bu tarihi çalışmalar sırasında ilk kurulan ve çalışmaya başlayan kurumlardan biri de Divan-ı Muhasebat, bugünkü adıyla Sayıştay'dır. Sayıştay TBMM Hükümetinin 1920 yılı bütçesinin "Zatı Hazreti Padişahi ve Hanedanı Saltanat"tan sonra ikinci sırasında 26.696 Lira ödenekle yer almıştır. Savaş koşullarında bile bütçe üzerindeki denetimini -hem de sarf öncesi vize usulüyle- aralıksız sürdüren Sayıştay, bu denetime ilişkin sonuçları üçer aylık raporlar halinde TBMM'nin (Divan-ı Muhasebat Encümeni) bilgisine sunmuştur.

TBMM'ne sunulan ilk Sayıştay raporları Sayıştay denetiminin geçmişten bugüne izlediği yol, ait olduğu dönemin idari, mali ve ekonomik yapısı, Sayıştay'ın genel yönetim içindeki konumu gibi konularda önemli ipuçları vermektedir. Burada Eylül- T. Evvel- T. Sani 1340 (1924) aylarına ait 3 aylık Sayıştay raporu hakkında bilgiler verilecektir.

Eylül- T. Evvel- T. Sani Aylarına Ait Olmak Üzere Bittanzim Büyük Millet Meclisi'ne Takdim Olunan Üçüncü Rapor

Raporun orijinal metni eski harflerle basılmış olup, tablolar dışındaki metin kısımları tarafımızdan Latin harflerine çevrilmiştir.

Rapor, Usulü Muhasebei Umumiye Kanunu Muvakkatı'nın 23. maddesine dayanılarak sunulmaktadır. Madde "her üç ay nihayetinde" TBMM'ne sunulmak üzere rapor düzenlenmesini öngörmektedir. Bu rapordan önce 1924 yılında iki rapor daha sunulmuştur. Bu raporlarda yer alan konular şunlardır:

a- Vize muamelatının ifası sırasında devair (daireler) ile tahaddüs eden (ortaya çıkan) ihtilafat ve Divan'ca mucibi tereddüt olan hususatın temadisine (devam etmesine) mahal kalmamak üzere Meclis-i Aliye'ce bir suret-i hale rabtı (çözüme bağlanması) temenniyatını müteakip, kavanin ve nizamat ve mukarrerat ile telif edilememesi (bağdaştırılamaması) hasebiyle vizesinden imtina olunan (kaçınılan) muamelattan bir esasa taallük etmek itibarıyla mühim görülenleri ale tarikül misal (örnekleme yoluyla).

b- Divan'ca kavanin ve nizamat ve mukarrerata muhalif görülerek vizesinden imtina olunduğu halde vekil-i aidi (ilgili bakan) tarafından Usulü Muhasebei Umumiye Kanunu'nun 30. maddesi ahkamına istinaden deruhte olunan mesuliyetler.

c- Divan'ca füsul ve mevaddına (fasıl ve maddelerine) adem-i mutabakatından naşi (uygunsuzluğundan dolayı) reddedilmiş iken Heyet-i Vekile'ce (Bakanlar Kurulu) ittihaz olunan kararlara binaen vize edilen maddeler.

İşbu raporların Meclis-i Ali Divan-ı Muhasebat Encümeni'nce tetkiki sırasında, vizesinden imtina olunan muamelatın muhteviyatı ile muhasip ve amiri itanın isimleri de gösterilmek üzere tamamının ve hatta Divan'ın kanaat ve ictihadına muvafık bulunmaktan dolayı vize edilmiş bulunan mühim maddelerin raporlara derci arzusu izhar buyurulmuş olduğundan,

Yeni rapor bu istek doğrultusunda düzenlenmiştir.

Raporun 1. bölümü 20 maddelik "Maruzat, Mütalaat ve Temenniyat"tan ibaret olup bölümün sonunda "Divan-ı Muhasebat Reis-i Evveli Fuat (Ağralı)" imzası yer almaktadır. Bu maddelerden bazılarının başlıkları, önemli görülen bazıları ise özetlenerek aşağıya alınmıştır:

MARUZAT, MÜTALAAT VE TEMENNİYAT

1. Müteahhitlere bervech peşin tediyat icrası icabeden ahvalde, verilecek mebaliğin avans suretiyle tesviyesine dair.

Mukavelanamesi mucibince peşin olarak tesviye kılınacak mebaliğin (tutarların) müteahhit tarafından bila kaydü şart ahzi (kayıtsız şartsız alınması) halinde, deruhte olunan hizmetin ifa olunamaması muhtemel olduğuna binaen, tediye olunacak mebaliğ mukabilinde teminat-ı kaviyye (kesin teminat) alınması usul ittihaz olunmuş idi. Filhakika daireleri bervech (önceden) peşin tediyat icrasına sevkeden hal, müteahhitlerin o vechile tediyatı şart ittihaz etmelerinden mütevellit olup, taahhüdatın cesamet ve ehemmiyetine binaen, müteahhitlerin taahhütlerini ifadan evvel bir miktar avans itası suretiyle teşvik edilmeleri muktazi (gerekli) görülen ahvalde bu surete bir şey denilemezse de,

Bu suret-i muamele hizmetin ifa edilip edilmediğinin murakabeden hariç kalması mahzurunu tevlid eylemekte (doğurmakta) bulunmasına binaen, herhangi bir hizmet ifa edilmeksizin, Hükümetin uhdesine borç tertip edememesi asıl olup, görülecek lüzum ve zarurete müsteniden müteahhitlere önceden peşin ödeme yapılmasının avans yoluyla temin çaresi de bulunduğuna binaen,

Bundan sonra müteahhitlere önceden peşin ödenecek mebaliğin avans suretiyle tediye edilmesi hususunun usul ittihazıyla dairelere o yolda tebligat

ifası Maliye Vekalet-i Celilesi'ne yazılmış ve vekalet-i müşaru ileyhce de (adıgeçen bakanlıkça) bilumum memurin-i maliyeye tebligatta bulunulmuştur.

2. Onbirinci Fırka levazım reisinin kolorduya gönderilen mebaliğin sayılması sırasında cebren alıkoyduğu sekizbin küsur Lira hakkında.

Avans suretiyle alınmış olan mebaliğden sarfedilen kısmının mahsubu için 11. Fırka saymanlığından tevdi edilmiş mahsup ita emirlerinin incelenmesinden,

Fırka levazım reisi Kaymakam Kadri beye sekizbin küsur Lira avans verildiği anlaşılıp, halbuki bu miktar avans verilmesi askeri muhasebe mesullerinin vezaifi hakkındaki 21 Eylül 1337 (1920) tarihli Talimatname'nin 11. maddesine muhalif olmakla, sebepleri istizah ile sorulmuş, alınan cevapta kolorduya Haziran ayı zarfında gönderilen mebaliğin sayımı esnasında, fırka kumandanlığının emriyle levazım heyeti tarafından cebren alınmış olması hasebiyle, bizzarure levazım reisi namına sarfiyat-ı muvakkate kaydedildiği bildirilmiştir.

Sözkonusu meblağın cebren alınması cezayı gerektirmekle birlikte, devlet namına ifa ettirilen hizmetler ve alınan eşya mukabilinde ve tahsisatı dahilinde erbab-ı istihkaka verilmiş ve lazım olan evrak-ı müsbitesi de ibraz kılınmış olması münasebetiyle, bütçeye mahsup olunamaması için sebep olamayacağından mahsup işlemi ifa edilmiş ve fakat mebaliğ-i mezburu cebren ahzedenler hakkında mukteziyat-ı kanuniyenin ifası Başvekalet ile Müdafaa-i Milliye Vekaleti'ne yazılmıştır.

3. Kanunen askeri fabrikalarda imal ettirilecek kundura ve elbise hakkındaki mecburiyetin fabrikanın veya şubelerinin mevcut bulunduğu mahallere hasri hakkında.

4. Aile harcırahının memurun hin-i tayininde (tayini anında) dahil-i daire-i ayalleri olanlara maksur bulunduğuna dair.

Bir memur müteehhil (evli) değil iken ahir mahalle nakil ve tayininden bir müddet sonra teehhül ederse (evlenirse), celbedeceği ailesine harcırah verilip verilmeyeceğine dair Dahiliye Vekalet-i Celilesi'nden gelen soru üzerine, herhangi bir memurun tayin olduğu mahalle azimetinden sonra ailesi meyanına iltihak edeceklere harcırah verilmemesi maksad-ı kanuna muvafık mütalaa edilerek adıgeçen bakanlığa o yolda cevap verilmiştir.

5. Efrad-ı askeri mütekaidin (emekli) maaşlarından ilköğretim vergisi kesilmesi icabetmeyeceğine dair.

6. Bir mahkemeye ait davaları muvakkaten diğer mahkemede gördürmek ve makama muvakkaten ek vazife ifa ettirmeye Adliye Vekaleti'nin mezuniyetini mutazammın kanunun halen yürürlükte bulunmasına lüzum olup olmadığına dair.

7. Erzurum hareket-i arzından dolayı memur ve emeklilere verilecek avanslar hakkında.

Erzurum'daki hareket-i arz (deprem) dolayısıyla oradaki memurlara birer maaş nisbetinde avans itası ve işbu avansın da K. Evvel, K. Sani ve Şubat maaşlarından müsavi üç taksitle tevkifi Heyet-i Vekile'ce kararlaştırılmış ve sonradan bu karar açık zabitan ile emekli ve eytama (yetimlere) dahi işmal edilmiştir.

Memurine avans itasına saik olan sebep, bunları ifa-yı vazifeye teşvik ile devlet hizmetlerinin halelden korunması bulunmasına binaen, memurlara münhasır olmak üzere böyle bir karar alınması Heyet-i Vekile'nin selahiyeti

dahilinde görülmüş ise de açık zabitan ile emekli ve yetimlere dahi bu yolda avans verilmesi için bir sebep mevcut olmamak hasebiyle bunlara verilecek meblağ borç mahiyetini iktisap ederek buna ise Heyet-i Vekile'nin yetkili olması dikkate şayan bulunmuş olduğundan, her iki cihetin ahkam-ı mevzuaya uygunluk derecesinin Meclis-i Aliye'ce takdir buyurulması.

8. Ankara-Sivas hattı için satın alınması gereken malzemenin eksiltmeden istisnası hakkındaki Heyet-i Vekile kararının mevcut kanunlara uygunluk derecesi hakkında.

9. Memurlardan cezaen icra edilen kıstelyevmlerin olağanüstü ödeneklere işmal edilip edilmeyeceğine dair.

10. Vekalet maaşları hakkında Şurayı Devlet'çe alınmış karar tefsiri ile Heyet-i Vekile kararının kanuna uygunluk derecesi hakkında.

11. İhtiyat zabiti olarak taht-ı silaha alınan bir memurun yerine kanuna aykırı olarak asaleten başkasının tayini neticesi olarak asıl memura da ayrıca fark maaşı tahakkuk ettirilmiş olmasından dolayı husule gelen hazine zararının tahsili için Dahiliye ve Maliye vekaletlerine yazıldığına dair.

12. Posta ve telgraf memurlarından hastalık dolayısıyla birkaç gün memuriyetine gelemeyenlerin yerlerine tayin edilen vekillere Müteferrika'dan (Çeşitli Giderler'den) yevmiye verilmesi hakkında.

13. İzinli olması hasebiyle maaşını tam alan memurların yerlerine tayin olunacak vekillerin maaşı hakkında.

14. Anadolu Şimendifer Kumpanyası'na verilen 2 milyon Liranın harcanma şekli hakkında.

15. Mahkumların tedavisi için celbolunan tabiplere vizite suretiyle verilen ücretler hakkında.

Kadro esasıyla kabili telif olmamakla birlikte, vazifesi nizamat-ı mahsusa ile muayyen olan tabiplere vazife-i mezkure haricinde bila ücret bir hizmet ifa ettirilmesi muvafık ve kabil olamayacağı bedihi (apaçık) bulunduğundan, lüzum görüldükçe celbedilecek tabiplere vizite olarak bir miktar ücret itası zaruri görülerek Murakıplıklara da o yolda tebligatta bulunulmuştur.

16. Resmi dairelerin düzenledikleri telgraf ücretlerinin zamanında mahsup edilememesinin mahzurları hakkında.

Genel Bütçeye dahil daire ve makamat-ı resmiyenin düzenleyecekleri telgraf ücretleri için yılı bütçesinde tahsisat kabul olunmuş bulunduğundan dolayı, dairelerin şimdiye kadar bu tahsisatın ne miktarını kullanmış ve bu meyanda Divan-ı Muhasebat ile taşradaki murakıplıkları tarafından muamelat-ı resmiyeye müteallik çekilen telgraf ücretlerinin neye baliğ olduğu hakkında sorulan soruya cevaben, Posta ve Telgraf Müdüriyet-i Umumisinden varid olan tezkirede, haberleşmesi ücrete tabi ve Genel Bütçeye dahil daire ve makamat-ı resmiyenin hemen hiçbirinden şimdiye kadar telgraf ücreti alınmamış ve yalnız mahsubu icra edilmek üzere yazılan telgrafnamelerin kelime adedini tesbit ile iktifa edilmiş olduğundan, tahsisatın ne kadarının kullanılmış olduğu henüz gayrı malum bulunduğu ve o babta Heyet-i Vekile'ye arzedilen Talimatname yürürlüğe girince miktarlar malum olarak mahsup işlemi yapılacağı gibi, vilayetlerdeki Divan-ı Muhasebat murakıp-

lıklarının şimdiye kadar yazdıkları telgrafname ücretlerinin miktarı başmüdürlerden sorulmuş ve alınacak cevapların yazılacağı bildirilmiştir.

Arzedilen talimatnamenin yürürlüğe girmesine kadar dairelerde keşide olunmakta bulunan telgrafnamelerin aded-i kelimatının kayıt ve tesbit ile iktifa edilmesi, tahsisat haricinde sarfiyat icrasına mani olamayacağı ve posta ve telgraf merkezlerinin dairelerdeki alacak miktarını tayinden başka bir şey temin edememekte olan şu halin bir müddet daha devamı ise şimdiye kadar keşide edilmiş ve aded-i kelimatı da tesbit edilmiş olan telgrafname ücretlerinden bir kısmının bilahare tahsisat haricinde mahsupsuz kalmalarını da intaç edeceği açık bulunduğundan, dokuz aydan beri devam edegelen şu hale nihayet verilmek ve murakabenin de bir an evvel ifası temin edilmek üzere mezkur talimatnamenin bir an evvel yürürlüğe konulması esbabının ikmali hususu Başvekalet'e arz ve izbar kılınmıştır.

17. İzmir ve Saruhan mebus-u muhteremleri Şeyid ve Mustafa Fevzi beyefendilerin müderrislik vazifelerini ifaya devamlarından dolayı mebusluktan düşmeleri hasebiyle müderrislik maaşlarının tesviye olunduğu hakkında.

18. Sanayi Mektebi'ne kadro fevkinde talebe alınması için fabrikaların teklifi üzerine Müdafaa-i Milliye Vekaleti'nden deruhte edilen mesuliyetin kabul edilmediğine dair.

Talebe adedinin artırılması kadroyu genişletmek ve sene-i atiye tahsisatına tesir edecek taahhüdatta bulunmak demek olacağından ve tasarruf edildiği bildirilen muhassesat, kadro tatbikatından mütevellid olup, buna müsteniden yeni masraf ihtiyari caiz olamayacağından deruhte-i mesuliyet kabul edilmemiştir.

19. Mesarif-i Gayrı Melhuzanın suret-i sarfı hakkında.

Darülfünun talebesinden olup da taşralı olmaları hasebiyle İstanbul'da hanlarda, şurada-burada perişan bir surette kalmakta bulunan muhtac-ı muavenet talebeye yardım olmak üzere mesarif-i gayrı melhuzadan 2000 Lira itası Heyet-i Vekilece kararlaştırılması üzerine,

Yangın veya herhangi bir afet dolayısıyla suret-i umumiyede müsab olanlara (isabet alanlara) zarar ve ziyanlarının hafifletilmesi maksadıyla muavenet, hükümetin vazifelerinden olup, bu muavenetin bütçede karşılığı olduğu halde ondan ve aksi takdirde istihsal olunacak tahsisat-ı fevkaladeden veyahutta o mahiyette bulunan Mesarif-i Gayrı Melhuza tertibinden ifası esasen mümkün olduğu gibi, bu imkan 340 senesi bütçesinin bazı fasıl ve maddelerine tahsisat-ı munzama verilmesi hakkında Meclis-i Aliye'de cereyan eden müzakereler ile musab ahaliye hükümetçe iane itası ve işbu ianenin mesarif-i gayrı melhuza tertibinden mahsup olunabileceği suretle tediye edilmiş ve musabinin (afetzedelerin) umumi mahiyeti haiz olup olmadığı esbab-ı mesail-i takdiriyeden görülmüş olmakla söz konusu talebelere iane olarak 2000 Liranın itası hakkındaki karar Divan'ca imal edilmiştir (uygun görülmüştür).

20. Tatil devresinde tahvilleri icra kılınan muallimlerin maaşları hakkında.

VİZESİNDEN İMTİNA OLUNAN MUAMELAT

Bu bölümde Eylül 1340- T. Sani 1340 zarfında kavanin ve nizamat ve mukarrerata muhalif görülmekten dolayı vize edilmeyen bütün ita emirleri dairelerine göre sıralanmıştır. Vize edilmeme gerekçesinin başında vize edilmeyen miktar (Lira, Kuruş), faslı, maddesi, giderin çeşidi, ita emrinin

tarihi ve sorumlu saymanın ismi gösterilmektedir. Bu gerekçelerden önemli görülenler aşağıya alınmıştır.

İhale-Satınalma

1. Evvelce şartnamesi dahilinde icra edileceği ilan olunan münakasenin (eksiltmenin) bilahare şeraitinde bazı tebdilat (değişiklikler) icrası icabeylediği takdirde şerait-i cedidenin dahi taliplerin ıttılaına (isteklilerin bilgisine) arzıyla yeniden münakase küşadı (açılması) icabeder iken, böyle yapılmaması usul-ü manakaseye muhalif bulunmaktan dolayı ya inşaatın birinci şartname dairesinde ikmal ve intacı veyahut şerait dairesinde tekrar münakaseye vaz'ı (konulması) gerekir.

2. Münakase sırasında, avans verileceğinden hiç bahsedilmemesi diğer taliplerin avans alacaklarına muttali olmadıklarını gösterdiğinden, şerait-i ahkam-ı mevzuat dairesinde tesbit ve ilan ve şartnameye dercedilmemiş olan münakase neticesinin mamul bih (geçerli) addolunarak müteahhide avans verilmesi mümkün değildir.

3. Muvazene-i Umumiye Kanununun 36. maddesi mucibince 2 ay mevki-i münakasede (ilan süresi) tutulması icab ederken böyle yapılmamış olması hasebiyle müteahhit ile teati olunan mukavelename keenlemyekün (olmamış gibi) addedilmiştir.

4. İnşaat ve tamirat masarifinin tahakkuku, keşf-i evvel tanzimine mütevakkıftır (bağlıdır).

5. 337 (1920) Senesinde Eskişehir'in Gökçekısık jandarma karakolunca ordu için alınan maa-hayvan (hayvanlı) 29 adet öküz arabası ve maa-hayvan bir yaylı araba bedeli olmak üzere Hasırcı Çiftliği müsteciri Ekrem bey namına tahakkuk ettirilmiş olan 2325 Lirayı muhtevi ita emrine merbut (bağlı) evrak-ı tahakkukiyeden, mezkur araba ve hayvanların bir kıta-i askeriyeye maledildiği sabit olmaması hasebiyle, sorgu ile alınan cevapta bunla-

rın ordunun ric'ati (geri çekilmesi) esnasında alındığı ve orduya teslim edildiği karakol kumandanlığının vesikasından ve beyanatından anlaşıldığı ve bu vesikaya istinaden vesait-i nakliye komisyonunca tanzim kılınan mazbatanın ziri (eki) Müdafaa-i Milliye Ordu Dairesi Riyaseti'nin emriyle Ahz-ı Asker kalemince tasdik olunarak tevsik-i keyfiyet edildiği cevabı verilmiş ise de mezkur araba ve hayvanların hangi kıt'a-yı askeriyeye maledildiği ispat edilmedikçe veya bu mebhasta Encümen-i Müşavere-i Maliye'den bir karar istihsal olunmadıkça vize edilmesi mümkün değildir.

Harcırah

6. Kürekli ve yelkenli kayıklar da muayyen tarifeli olmayan vesaitten sayılmak icabeder.

7. Sahilden denizin muayyen bir mesafesine kadar olan kısmı karasuları add ve itibar edilerek sahillerin ait olduğu vilayet hududu dahilinde bulunması icabeder.

8. Herhangi bir şehrin hududu, yalnız mebani (yapılar) ile meşgul olan sahaya münhasır olmayıp şehre ait olan bahçelere de şamil olacağına ve şehirlerin tahdid-i hududu esnasında istasyonların muanven bulundukları (ismini taşıdıkları) şehir veya kasaba veya karyenin saha-i işgali dahilinde add ve telakkisi de umuru tabiiyeden bulunmasına mebni, şehir ile istasyon arasındaki mesafenin dahil-i şehir (şehiriçi) addiyle kara harcırahına tabi tutulmaması lazım gelir.

9. Dumlupınar'da icra kılınan merasime iştirak eden Müşir Fevzi Paşa Hazretlerinin maiyyetlerinde bulunan bazı zabitana tahakkuk ettirilen yol masraflarını muhtevi ita emri, mahiyet-i hususiyeyi haiz olan işbu merasime iştirakin hidemat-ı devletten (devlet hizmetlerinden) addi mümkün olamayacağına binaen vize edilmemiştir.

Personel-Özlük

10. Vali vekaletine tayin emri Vekalet'in emr-i tensibiyle (oluru ile) olmak lazım gelirken, vilayetin mucibincesi ile iktifa edilmiş olmasından dolayı vekalet maaşı ödenemez.

11. Tevhid-i Tedrisat Kanununun neşrinden sonra müderrislerden vazife-i talim kaldırıldığından artık memuriyetle müderrisliğin birleşmesi ve bunlara iki cihetten maaş itası imkansızdır.

12. Esaret hali Hükümet-i Milliye'ye iltihaka mani mücbir sebeplerden olup, esir olanların temayülat-ı kalbiyelerine esaretten avdet ederek doğruca Hükümet-i Milliye'ye iltihak etmiş olmaktan başka bir delil ile muttali olmak mümkün olmadığından, esaretten avdet ederek bir müddet İstanbul'da kaldıktan sonra Hükümet-i Milliye'ye iltihak etmiş olanların zaman-ı esaretlerine ait maaşlarının Hükümet-i Milliye duyunundan (borcundan) addolunması mümkün değildir.

Eksik Ödeme

13. Mükafat-ı nakdiye, bir hizmet-i mühimme veya fevkalade karşılığı olmak üzere maaş ve muhassesattan sayılmadığına binaen, Harp Vergisi olarak kesilmiş olan miktarın ilavesine kadar ol babtaki ita emrinin vize edilmesinden istinkaf olunmuştur.

14. Tahakkukatın, tahsisatın adem-i kifayeti (yetersizliği) sebebiyle noksan icra olunması caiz değildir.

Bütçe Disiplini

15. Top levazımatından olan Primus lambalarının Müteferrika (Çeşitli Giderler) ile ilgisi olmadığından, (bunlar için yapılmış olan giderler) Müteferrika'dan mahsup edilemez.

16. Herhangi bir sene bütçesinden tediyatta bulunabilmek için hizmetin o sene zarfında ifası iktiza eder.

DERUHTE-İ MESULİYET

Bu bölümde Vekil-i aidi (ilgili bakan) tarafından deruhte-i mesuliyet edilmesi üzerine vize olunan muamelat (10 adet) yer almıştır.

HEYET-İ VEKİLE KARARLARI

Raporun bu bölümünde fasıl ve maddelerine adem-i mutabakatından dolayı reddedilipte Heyet-i Vekile'ce ittihaz-ı karar olunması hasebiyle vize olunan (4 adet) muamelat bakanlıklar itibarıyla sıralanmaktadır.

DEĞERLENDİRME

Tamamı 98 sayfadan oluşan raporun yukarıya alınan kısımları aynen Latin alfabesine aktarılmış; bazen gerekli görülen sözcüklerin günümüzdeki karşılıkları parantez içinde verilmiş, yerine göre cümlenin akışını bozmamak için bazı sözcüklerin günümüzdeki karşılıkları kullanılmıştır.

Raporun incelenmesinden çıkarılabilecek başlıca sonuçlar şöyle özetlenebilir:

1. Sayıştay her üç ayda bir rapor hazırlamaktadır. Cumhuriyet'in kuruluşunun üzerinden henüz bir yıl bile geçmediği bile düşünülürse, bir imparatorluk bakiyesi olan Sayıştay'ın yeni duruma çok hızlı uyum sağladığı ve TBMM'ni sürekli bilgilendirme görevini başarıyla yerine getirmiş olduğu söylenebilir. Bunun kadar önemli bir diğer sonuçta başta Atatürk olmak üzere Cumhuriyeti kuran kadroların bütçe denetimini savaş yönetimi ile eş değerde gördükleridir. Nitekim bu denetimden en çok askeri harcamaların etkilenmiş olduğu raporun içeriğinden gözlenebilmektedir.

2. Kanaatimizce Sayıştay, tarihinin en etkin dönemini hiç beklenmeyecek biçimde Kurtuluş Savaşımız sırasında yaşamıştır. Kuşkusuz bunda "sarf öncesi vize" yetkisinin de büyük etkisi olmuştur. Raporun önemli bir kısmını vizesinden imtina olunan ita emirlerinin oluşturmasının nedeni de

budur. Sayıştay'ın bu yetkisi, ülke kaynaklarının son derece kıt ve tahrip edilmiş olduğu bir dönemde bütçe ödeneklerinin verimli -etkin- tutumlu harcanmasını sağlama açısından hayati önem arzetmektedir. Sarf öncesi vize yetkisinin sonucu olarak:

- Harcamalar yerinde denetlenmekte,
- Denetimin etkinliği artmakta,
- Taşra teşkilatı (murakıplıklar) bulunmaktadır.

3. Raporda ayrıca mevzuat ve uygulamada görülen aksaklıklar ve çözüm yolları gösterilmekte, yürürlükteki mevzuata rağmen bazı ita emirlerinin niçin vize edildiği açıklanmaktadır. Bununla birlikte düşünüldüğünde, bu raporlar yalnız Sayıştay'ın üç aylık denetim faaliyetlerinin sonucunu değil, aynı zamanda bir yargı organı olarak hukuk yaratma ve mevcut hukuki üstyapıyı kavramadaki performansını da göstermektedir.

4. Rapora ilişkin bazı sayısal değerlendirmeler şöyledir:

Üç aylık dönemde 125 adet ita emri vize edilmemiştir. Bunların,

- 38 Adedi Müdafaa-i Milliye Vekaleti'ne,
- 16 Adedi İmar ve İskan Vekaleti'ne,
- 13 Adedi Maarif Vekaleti'ne,

Kalanlar da diğer bakanlık ve genel müdürlüklere aittir. İlk üç sırada bu bakanlıkların yer alması, döneme ilişkin harcamaların yönünü ve genç Cumhuriyet'in temel önceliklerini de doğru biçimde yansıtmaktadır. Savaş döneminde kamu harcamalarının büyük kısmı silahlanma harcamalarına ayrılırken savaşı izleyen barış döneminde de kamu ekonomisi teorisindeki "displacement effect" (yer değiştirme etkisi) nedeniyle bu eğilim bir süre devam etmektedir.

İkinci sıradaki imar ve iskan harcamalarının ise büyük ölçüde "emval-i metruke onarımı" ve muhacir konutları inşaasına yönelik olduğu görülmektedir.

Vize edilmeyen ita emirlerini konularına göre tasnif edersek bunlardan,

- 38 Adedi maaş-ücret,
- 28 Adedi harcırah,
- 22 Adedi satınalma,
- 10 Adedi inşaat-tesisat,

Kalanlar da çeşitli giderlerden (ödül, tazminat, otopsi ücreti, vs.) oluşmaktadır. Günümüzde olduğu gibi kamu harcamalarının Sayıştay denetimi içindeki yerleri aşağı yukarı bütçedeki paylarına göre oluşmaktadır. Buna göre 1924 yılı için en şanslı harcama kalemleri maaş ve harcıraha ilişkin olanlardır. 1924'te de bugünkü gibi personel hareketlerinin oldukça yoğun olduğu anlaşılmaktadır.

Vize edilmeyen ita emirlerinin illere göre dağılımı ise şöyledir:

İzmir	:	19	Eskişehir	:	13
İstanbul	:	16	Adana	:	6
Ankara	:	15	Balıkesir	:	5
Bursa	:	13	İzmit	:	5 ve diğer iller.

Bu dağılım ilişikli konuların büyük ölçüde batı illerimizde yoğunlaştığını gösterdiği gibi, kamu harcamalarının dağılımına bağlı olarak denetimin de bu illerimizde yoğunlaştığını göstermektedir.

5. Üç aylık dönemde ıca bakanlar tarafından 10 adet deruhte-i mesuliyet verilmiştir. Bunlar belli bir ita emrinin vizesi için değil, Sayıştay'ın doğru bulmadığı bir uygulamadan kaynaklanan tüm harcamalar için verilmiştir. 10 Deruhte-i mesuliyetten 4 tanesini Maliye Bakanı vermiştir.

6. Sayıştay, bütçedeki fasıl ve maddelerine uygun olarak düzenlenmeyen ita emirlerini de vize etmemiştir. Bu k ıda deruhte-i mesuliyet söz konusu olmadığından, harcamaların fasıl ve maddelerine uygun olduğu Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edildiği takdirde vize edilmektedir. Bu konu-

da Dahiliye, Hariciye, Maarif ve Ticaret Vekaleti ile ilgili 4 adet Bakanlar Kurulu kararı alınmıştır.

7. Sayıştay yalnız fazla ödemeleri değil, eksik ödemeleri içeren ita emirlerini de reddetmiştir. Günümüzde meslek mensuplarımızın pek alışkın olmadıkları bu uygulamanın temelinde Sayıştay'ın o dönemde bütçe disiplinine özel bir önem vermesi yatmaktadır. Raporun ait olduğu dönemde eksik tahakkuk ya da fazla kesinti içeren 3 adet ita emri vize edilmemiştir.

8. Sayıştay vize sırasında yoruma da başvurmuştur. Bunu yaparken daha çok suistimallerin önlenmesi ve hakkaniyete uyulmasını amaçladığı anlaşılmaktadır. Örneğin Sayıştay, şehir dışındaki tren istasyonunun şehre dahil olduğuna karar vermiştir. Yine esaretten dönüşünde bir süre İstanbul'da kalan memurun Milli Hükümete taraftar olamayacağına karar vererek esaret maaşını vize etmemiştir. "Milli hükümete taraftar olmayana milletin borcu yoktur" görüşünden hareket eden Sayıştay bununla kötü niyetli girişimleri önlemeyi amaçlamıştır. Sayıştay yangın ve benzeri afetlere maruz kalanlara "öngörülmeyen giderler" tertibinden yapılacak yardımların kapsamına, İstanbul'da perişan bir halde yaşayan üniversite öğrencilerinin de alınmasında sakınca görmemiş, bunun hükümetin takdirinde olduğuna karar vermiştir.